

Затверджено  
Наказ Вищого навчального закладу  
Укоопспілки «Полтавський  
університет економіки і торгівлі»  
18 квітня 2019 року № 88-Н  
**Форма № П - 4.04**

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**  
Інститут економіки, управління та інформаційних технологій  
Форма навчання заочна  
Кафедра фінансів та банківської справи

Допускається до захисту  
Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ В. В. Карцева  
(підпис, ініціали та прізвище)  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**  
на тему:

**ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ  
ДЕРЖАВИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

**зі спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»  
освітня програма «Фінанси і кредит»  
освітнього ступеня магістра**

**Виконавець роботи Орел Вероніка Вікторівна**

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Науковий керівник к.е.н., доц. Тимошенко Оксана Валеріївна**

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Рецензент**

**Видавська Наталія Анатоліївна**

**Полтава 2019**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ.....	6
1.1 Економічна сутність та змістовні характеристики бюджетної політики держави .....	6
1.2 Механізм реалізації бюджетної політики держави .....	18
1.3 Особливості реалізації бюджетної політики на місцевому рівні .....	29
Висновки за розділом 1 .....	39
РОЗДІЛ 2 ПРАКТИЧНІ РЕАЛІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	40
2.1 Оцінка дисбалансів бюджетної політики України .....	40
2.2 Моніторинг впливу сучасної бюджетної політики держави на соціально-економічний розвиток територій .....	50
2.3 Оцінка ефективності бюджетної політики держави .....	59
Висновки за розділом 2 .....	69
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	71
3.1 Шляхи вирішення проблемних питань реалізації бюджетної політики України в умовах євроінтеграції .....	71
3.2 Бюджетна консолідація як інструмент підвищення ефективності бюджетної політики України .....	84
3.3 Напрями та засоби вдосконалення бюджетної політики на регіональному рівні в умовах фінансової децентралізації .....	92
Висновки за розділом 3 .....	100
ВИСНОВКИ.....	102
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ.....	106
ДОДАТКИ.....	116

## ВСТУП

Розвиток суспільства та стратегічні прагнення України до рівноправного партнерства у європейському співтоваристві зумовлюють посилення уваги до обґрунтованості та ефективності бюджетної політики. Побудова та здійснення такої політики має відповідати як тактичним завданням, так і довгостроковим перспективам соціально-економічного розвитку країни.

Трансформація цілей та завдань бюджетної політики України на сучасному етапі розвитку обумовлена як внутрішньоекономічними проблемами, так і посиленням впливу світової фінансово-економічної системи на соціально-економічні процеси країни, що актуалізує необхідність формування відповідного механізму бюджетної політики з метою стимулювання поступового відновлення позитивної динаміки економічного зростання.

Актуальним на сьогодні є розвиток інструментів бюджетної політики, що направлені на пошук альтернативних джерел наповнення дохідної частини бюджетів для фінансування закріплених бюджетних повноважень, які б сприяли розвитку ділової активності бізнесу та зростанню інноваційно-інвестиційного капіталу в державі. Водночас потребує оптимізації структура державних витрат у частині збільшення питомої ваги видатків розвитку, які стимулюватимуть інноваційну діяльність, інвестиційну активність та розширене відтворення. Актуальною також є проблема постійного нарощування боргових фінансів, що створює додаткове навантаження на бюджет країни та гальмує економічне зростання.

Концептуальні засади бюджетної політики знайшли відображення у працях вітчизняних вчених: С. Булгакової, О. Василика, Г. Возняк, Н. Дехтяр, А. Дишлевої, Л. Лисяка, І. Лютого, Ц. Огня, Л. Сергієнко, І. Ускова, С. Фролова, І. Чугунова, С. Юрія, Ф. Ярошенка та інших.

Разом з тим, активізація можливостей бюджетної політики потребує доцільності у розробці і реалізації бюджетної політики у відповідності з вимогами стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни, насамперед визначення шляхів підвищення її ефективності. Наявність дискусійних питань щодо удосконалення механізму реалізації бюджетної політики в умовах децентралізації бюджетних повноважень підтверджує необхідність подальшого дослідження цих процесів. Зазначене свідчить про актуальність дипломної роботи та обумовило визначення її мети, завдань, об'єкта і предмета дослідження.

Метою дослідження є розкриття теоретичних і практичних засад реалізації бюджетної політики держави та обґрунтування напрямів її удосконалення в сучасних умовах соціально-економічного розвитку.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення наступних завдань:

- розкрити економічну сутність та змістовні характеристики бюджетної політики держави як складової суспільно-економічних відносин;
- дослідити механізм реалізації бюджетної політики держави;
- обґрунтувати підходи щодо формування бюджетної політики на місцевому рівні;
- оцінити дисбаланси бюджетної політики України на сучасному етапі;
- провести моніторинг впливу сучасної бюджетної політики держави на соціально-економічний розвиток територій;
- розвинути методичні засади оцінки ефективності бюджетної політики держави;
- узагальнити проблемні питання реалізації бюджетної політики України та запропонувати шляхи їх вирішення;
- обґрунтувати доцільність продовження запровадження бюджетної консолідації як інструменту підвищення ефективності бюджетної політики України;
- запропонувати в умовах фінансової децентралізації напрями та

засоби вдосконалення бюджетної політики на регіональному рівні.

Об'єктом дослідження є процес реалізації бюджетної політики держави.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні аспекти реалізації бюджетної політики держави.

У роботі застосовано сукупність методів, що ґрунтуються на сучасних теоретико-методичних підходах, що дозволило забезпечити концептуальну єдність дослідження. Системний та структурний методи використано при вивченні механізму реалізації бюджетної політики держави. При обґрунтуванні сутності бюджетної політики застосовано метод наукової абстракції; узагальнення вітчизняного і світового досвіду бюджетного регулювання здійснено за допомогою порівняльного та статистичного методів. Методи наукового абстрагування, синтезу, порівнянь та експертних оцінок застосовано при дослідженні напрямів удосконалення бюджетної політики.

Інформаційну базу дослідження становлять законодавчі та нормативно-правові акти з питань формування і реалізації бюджетної політики, статистичні та аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, наукові публікації вітчизняних та зарубіжних вчених, що стосуються обраної теми дипломної роботи.

Результати проведеного дослідження апробовані на XVIII Міжнародній науковій студентській конференції «Актуальні питання розвитку економіки, харчових технологій та товарознавства», що проходила 26-27 березня 2019 року в м. Полтава (додаток А).

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

#### 1.1 Економічна сутність та змістовні характеристики бюджетної політики держави

У сучасних умовах сталого економічного зростання бюджетна політика є важливим чинником управлінського впливу інститутів виконавчої влади на сферу державних фінансів та бюджетних відносин як при розробці, так і при здійсненні стратегії і тактики регулювання економічної та соціальної сфери й інших підсистем суспільного розвитку шляхом формування, розподілу і перерозподілу державних коштів. Бюджетна політика є вагомим елементом впливу на різні суспільні процеси та дієвим інструментом управління інноваційним розвитком країни. Тому сьогодні досить актуальним питанням для економічних досліджень є науково обґрунтований аналіз сутності бюджетної політики і визначення її концептуальних засад.

У сучасній економічній літературі дефініція «бюджетна політика» ввібрала в себе сутнісний зміст, характеризується багатьма властивостями, інтегрує подвійне змістовне навантаження. Перш за все відмітимо, що термін «бюджетна політика» складається з двох категорій «політика» і «бюджет».

В економічній літературі термін «політика» розглядається принаймні у двох напрямках, по-перше, це суспільна наука і, по-друге, це особливий вид діяльності на різних рівнях (макрорівень і мікрорівень) [42, с. 67].

Щодо сутності фінансової категорії «бюджет» зауважимо, що згідно з Бюджетним кодексом України бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [9]. З економічної точки зору, бюджет – це сукупність грошових відносин, які виникають у державі з юридичними і фізичними особами з приводу перерозподілу

національного доходу у зв'язку з утворенням і використанням централізованого фонду грошових коштів, який призначений для фінансування народного господарства, соціально-культурних заходів, потреб оборони тощо [46, с. 10].

Формування бюджету будь-якої країни забезпечується насамперед за рахунок податків. Податки, у свою чергу, це встановлені вищим органом законодавчої влади обов'язкові платежі до бюджетів та державних цільових фондів, які сплачують юридичні та фізичні особи в порядку і на умовах, передбачених чинним законодавством. З цього визначення випливає: по-перше, встановлення і скасування податків і зборів здійснюються відповідно Податкового кодексу України; по-друге, податки і збори сплачуються до бюджетів різних рівнів та до державних цільових фондів; по-третє, платниками податків і зборів є юридичні і фізичні особи, на яких згідно із Податковим кодексом України покладено обов'язок їх сплати.

Можна зробити висновок, що в ринковій економіці податки потрібно використовувати не лише як джерело доходів бюджету, а й як невід'ємний і безпосередній структурний елемент державного регулювання економіки. Це багато в чому залежить від податкової політики держави, яку розробляє і впроваджує уряд країни.

Таким чином, з вищезазначеного випливає, що податкова політика є частиною бюджетної політики держави, оскільки її метою є формування фінансових ресурсів бюджету з одночасним стимулюванням ділової активності суб'єктів господарювання.

Проведений аналіз наукових підходів щодо сутності бюджетної політики свідчить про наявність різноманітних поглядів на економічний зміст цієї дефініції (табл. 1.1).

Вітчизняні та зарубіжні науковці висувають різні концептуальні визначення бюджетної політики. Найбільш поширеним є визначення, яке дуже лаконічно формулює Огонь Ц. Г. Автор розглядає бюджетну політику як дієвий макроекономічний інструмент із забезпечення соціально-

економічного розвитку країни. Запропоноване визначення найточніше характеризує сутність і роль бюджетної політики в сучасній фінансовій системі держави.

Таблиця 1.1 – Узагальнення підходів до трактування сутності поняття «бюджетна політика»

Автор	Визначення
С. О. Булгакова, Н. В. Базанова, Л. В. Єрмошенко, Н. І. Сушко [7, с. 42].	Бюджетна політика – це цілеспрямована діяльність держави щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики у країні
О. Д. Василик [14, с. 53]	Бюджетна політика – це сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку
Н. Г. Іванова [33, с. 16]	Бюджетна політика - це сукупність цілей, завдань, рішень та заходів, що приймаються і здійснюються органами влади у сфері бюджетних відносин
Ц. Г. Огонь [53, с. 126]	Бюджетна політика – це цілеспрямована діяльність держави у фінансово-бюджетній сфері
М.М. Єрмошенко, та інші [32, с. 177]	Бюджетна політика – це сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу та використання бюджетної системи для вирішення економічних і соціальних завдань країни.
Лисяк Л.В. [43, с. 213]	Бюджетна політика – сукупність відповідних форм взаємозалежностей та взаємовпливів економічних, правових, політичних, інституційних компонентів бюджетного простору та інституційного середовища суспільства у процесі формування бюджету й використання бюджетних коштів для вирішення стратегічних цілей і завдань розвитку суспільства, що надасть можливість підвищити рівень збалансованості та ефективності системи бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку країни
С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устинко, С. І. Юрій [51, с. 67–68]	Бюджетна політика – це цілеспрямована і планомірна діяльність держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання для підтримання стабільного економічного зростання у країні та досягнення стратегічних цілей суспільства
В. Федосов, В. Опарін, С. Львовичкін [68, с. 36]	Бюджетна політика – спрямована на формування бюджету держави, його збалансування та розподіл бюджетних коштів, і до бюджетної політики відносять визначення засад бюджетного устрою країни, бюджетної системи та міжбюджетних відносин .
М.В. Романовський, О.В. Врублевська [72, , с. 59]	Бюджетна політика - це багатопланове поняття, система заходів у сфері фінансів з метою цілеспрямованого впливу держави на розвиток фінансово-кредитної системи і національної економіки в цілому
І. Я. Чугунов [79, с. 96]	Бюджетна політика - передбачає визначення цілей та завдань у галузі фінансів, розробку механізму мобілізації коштів до бюджету, вибір напрямів використання грошових засобів, управління фінансами у бюджетній сфері, регулювання економічних і соціальних процесів за допомогою фінансово-бюджетних інструментів

Інтерпретація змісту бюджетної політики Василюком О. Д. стосується більше фінансової, ніж бюджетної політики, але зміст останньої



розкривається через практичну діяльність держави. У інтерпретації інших науковців бюджетна політика розглядається з позиції як соціально-політичного, так і макроекономічного ефекту, але водночас тут ототожнюються поняття «пріоритети» і «національні інтереси».

Автори фінансово-кредитного енциклопедичного словника за редакцією А. Г. Грязнкової вважають, що бюджетна політика – це сукупність заходів, рішень, які приймаються і здійснюються органами законодавчої та виконавчої влади, пов'язані із визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і виробленням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства й держави [71, с. 125]. Подібне трактування зв'язку бюджетної політики із бюджетними відносинами розширює сферу шляхів її практичної реалізації, але зведення бюджетної політики до сукупності рішень органів влади обмежує її сутність та є дискусійним.

У зарубіжній науковій літературі бюджетна політика часто ототожнюється з фіскальною політикою, хоч законодавство багатьох країн розрізняє поняття «бюджет» і «казна». Західні економісти Фішер С., Дорнбуш Р., Шмалензі Р. фіскальну політику визначають як рішення, що ухвалюються державними структурами щодо доходів та витрат країни [73, с. 549]. Казаков А. та Мінаєва Н. вважають, що фіскальна політика – це бюджетна політика, спрямована на зміни сукупного попиту шляхом зміни державних видатків і податків [37, с. 195] з метою підтримання ринкової рівноваги та стимулювання національної економіки. У словнику сучасної економічної теорії Макміллана зазначено, що бюджетна політика (або фіскальна) означає використання оподаткування і державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності [61, с. 41]. Борисов А. наводить подібне, але модифіковане трактування бюджетної політики як політики держави в галузі оподаткування та державних витрат, спрямованої по суті на підтримання високого рівня зайнятості, стабільної економіки, зростання ВВП [5, с. 86]. Таке ототожнення бюджетної політики з податково-бюджетною деякою мірою є звуженим, не конкретизує характерні ознаки й

найважливіші параметри бюджетної політики як важливої складової економічної політики держави.

Узагальнений підхід до трактування бюджетної політики пропонують автори економічного енциклопедичного словника. Позиція авторів зводиться до визначення загальних завдань і стратегічних напрямів діяльності держави у сфері управління фінансами [51, с. 67–68]. За позиції інших авторів основою бюджетної політики є фінансова доктрина, сутність якої полягає в розробці основних напрямів бюджетування [67, с. 36], формуванні фінансових передумов й стимулів реалізації економічної політики [79, с. 96].

Аргументованим є також підхід Т. М. Ковальнової до характеристики бюджетної політики як до організаційно-фінансової категорії, що розкриває її сутність як науки та управлінської діяльності [39, с. 63]. Така точка зору заслуговує на увагу, так як у сучасних умовах трансформації економіки бюджетна політика повинна формуватись і реалізовуватись на наукових засадах.

Сутність бюджетної політики відображається в статтях доходів і видатків бюджету, у джерелах їх формування і напрямках використання. З іншого боку, бюджетна політика являє собою сукупність пріоритетів (національних інтересів) і конкретних заходів щодо організації і використання фінансових ресурсів держави для вирішення економічних і соціальних завдань країни. Вона передбачає створення умов для постійного підвищення реальних доходів населення, якості життя та якості державних послуг, соціально-економічного розвитку регіонів та їх економічного потенціалу, зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів. Така політика передбачає якісний прорив у створенні сприятливого інвестиційного клімату, розвитку підприємницької активності громадян [21, с. 45].

Враховуючи вищезазначене, доцільно виділити існуючі в науковій літературі підходи до розуміння змісту бюджетної політики, а саме:

- 1) вид діяльності в фінансово-бюджетній сфері. Автори даного напрямку трактують бюджетну політику як діяльність держави у сфері форму-

вання та використання бюджетних коштів у цілях забезпечення соціально-економічного розвитку як країни в цілому, так і регіонів зокрема. При цьому слід зазначити, що, формулюючи розуміння бюджетної політики в такий спосіб, автори не акцентують увагу на фінансовій чи правовій формах її реалізації в умовах бюджетної децентралізації;

2) систему цілей та заходів. Прихильники такого напрямку вважають, що бюджетна політика виступає системою цілей та заходів як державних органів влади, так і органів місцевого самоврядування у сфері управління бюджетним процесом з метою досягнення певного економічного і соціального ефекту. Сутнісні аспекти бюджетної політики в цьому ключі вбачаються в підпорядкуванні певній фінансовій доктрині;

3) сукупність пріоритетів. У такій інтерпретації бюджетна політика розглядається як сукупність пріоритетів, наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу та використання бюджетної системи для вирішення економічних і соціальних завдань країни;

4) фіскальна політика. За такого підходу бюджетна політика ототожнюється з «фіскальною політикою» і включає в себе політику державних доходів і витрат, їх загальних обсягів і структури.

Аналіз різних поглядів на розуміння сутності бюджетної політики дозволяє нам розглядати її економічний зміст у вузькому і широкому сенсі. У вузькому сенсі бюджетна політика – це ефективний макроекономічний інструмент держави, спрямований на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і України в цілому. В широкому розумінні бюджетну політику можемо визначати як важливу складову системи державного регулювання, що представляє собою комплекс цілеспрямованих дій органів державної та місцевої влади в галузі управління бюджетним процесом спрямованим на раціональну та ефективну мобілізацію, розподіл і використання фінансових ресурсів з метою забезпечення економічного і соціального розвитку країни в цілому та її регіонів. Бюджетна політика як

суспільно-економічна категорія відбиває суспільно-економічні відносини між людьми у процесі розподілу і перерозподілу ВВП, вироблення та споживання суспільних благ і послуг, регулювання суспільних та економічних процесів. Практична реалізація бюджетної політики полягає в сукупності заходів стратегічного та тактичного характеру, які здійснює держава через бюджетну систему.

Суспільно-економічне призначення бюджетної політики найбільш повно розкривається у її структуруванні, тобто виділенні структурних елементів (рис. 1.1).

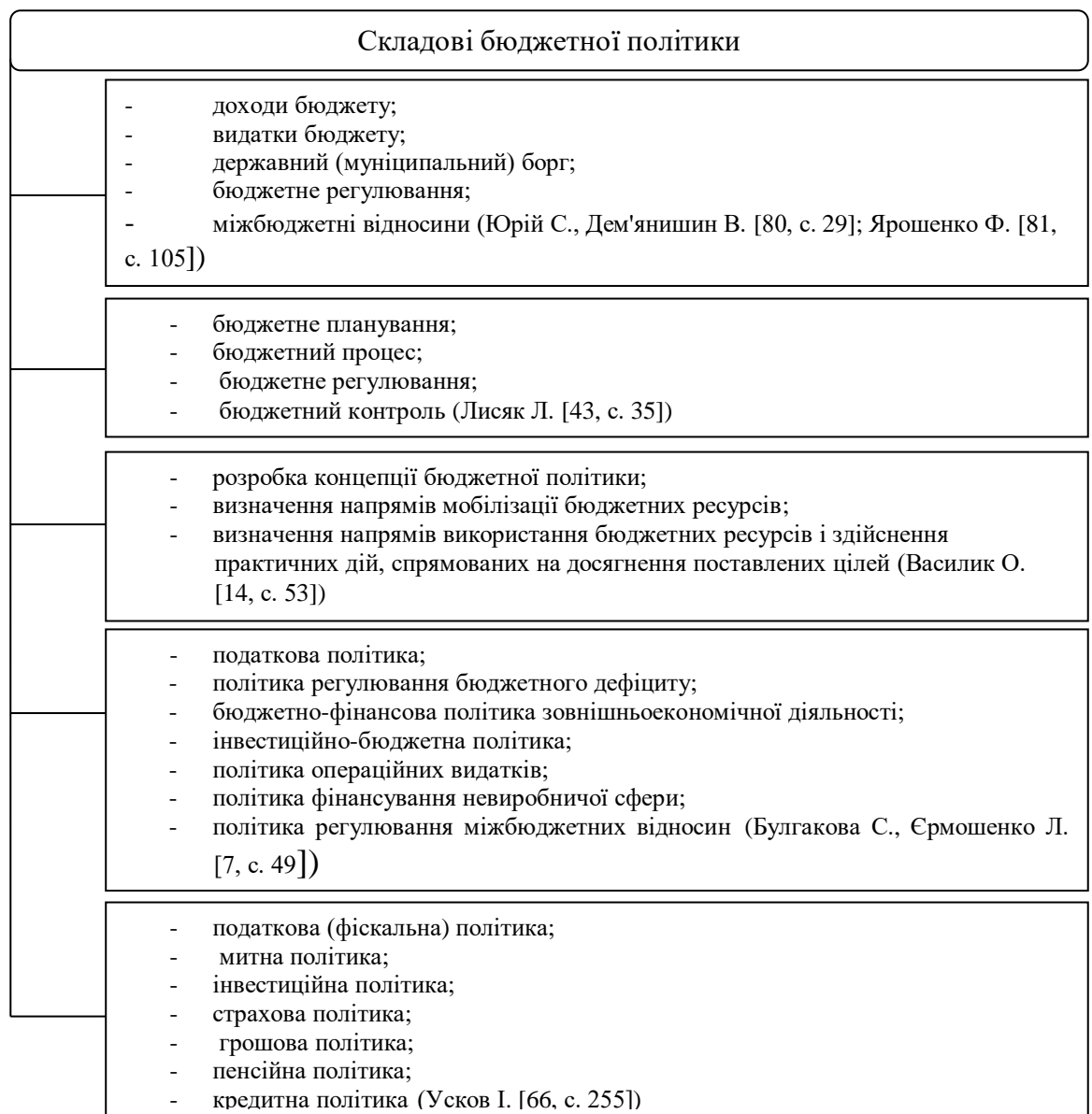


Рисунок 1.1 – Складові елементи бюджетної політики держави

Джерело: складено автором

Таким чином, у сучасній літературі відсутні єдині погляди щодо структуризації бюджетної політики. Розглядаючи аспекти теоретичної концептуалізації науково-методологічного наповнення бюджетної політики, вчені характеризують її як багатовекторну систему, що відбиває динамічну єдність усіх сфер суспільного життя в умовах модернізації економіки.

На наш погляд, точка зору Ускова І. та Булгакової С. Єрмошенко Л. й інших щодо структуризації бюджетної політики заслуговує на увагу, але деякі її аспекти є дискусійними, оскільки у поданому переліку наведені окремі елементи фінансової та грошово-кредитної політики, що виходять за межі бюджетної. На нашу думку, оптимальним підходом до структуризації бюджетної політики є позиція Лисяк Л.В., що підкреслює її сутність, важливі, невід’ємні структурні складові, різні рівні їх локалізації.

На наш погляд, особливості бюджетної політики проявляються через її функціональне призначення, тобто у її основних функціях, адже без визначення функцій бюджетної політики неможливо зрозуміти її соціально-економічну роль для функціонування і розвитку держави. Основними функціями бюджетної політики вважають:

- регуляторну, що впливає на структуру виробництва;
- розподільчу, тобто здійснення перерозподілу створеного валового внутрішнього продукту;
- стабілізуючу, що реалізує забезпечення ефективного використання факторів виробництва, стабільного рівня цін, рівноваги платіжного балансу, високих і рівномірних темпів економічного зростання.

Серед окреслених функцій регуляторна функція в умовах ринкової економіки є однією із основних. Вона впливає на параметри інших функцій, здійснюючи регулювання з метою стабілізації соціально-економічних процесів та зміни обсягів перерозподілу валового внутрішнього продукту [44, с. 8].

Залежно від визначених у країні пріоритетів бюджетна політика розподіляється за такими видами (табл. 1.2).

Таблиця 1.2 – Види бюджетної політики

Класифікаційна ознака	Вид бюджетної політики
Залежно від характеру впливу на економічне зростання	перерозподільна
	відтворювальна
	Створювальна
Залежно від цільової спрямованості	дохідна
	Видаткова
	змішана (комбінована)
Залежно від тривалості у часі бюджетного регулювання	Тактична
	Стратегічна
Залежно від впливу на об'єкти регулювання	стимулююча
	обмежувальна (регулююча)
Залежно від рівня регулювання	загальнодержавна
	регіональна (місцева)
Залежно від функціональної класифікації	політика у сфері державних (місцевих) доходів і видатків
	політика у сфері міжбюджетних відносин і бюджетного регулювання
	політика у сфері управління місцевими позиками і бюджетним дефіцитом
Залежно від своєчасності впливу на об'єкт регулювання.	Превентивна
	Ситуативна

Джерело: складено на основі [7, с. 52; 15, с. 7; 67, с. 34; 79, с. 25]

Вітчизняною фінансовою наукою сформульовані такі найважливіші завдання бюджетної політики [60, с. 740]:

- розроблення науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів – ця концепція формується на основі вивчення потреб сучасного стану суспільного розвитку, всебічного аналізу стану розвитку економіки і соціальної сфери, глобальних тенденцій соціально-економічного розвитку та стратегічних пріоритетів держави;

- визначення основних напрямів мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період. При цьому виходячи із шляхів досягнення поставлених цілей, передбачених економічною політикою, враховуючи зовнішні і внутрішні чинники, можливості зростання бюджетних ресурсів;

- здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Практична реалізація сукупності завдань бюджетної політики націлена

на підвищення рівня добробуту населення, дотримання усіх соціальних стандартів, забезпечення населення суспільними благами.

Розуміючи теоретико-методологічну конструкцію бюджетної політики, варто також дослідити та виокремити основні етапи розвитку бюджетної політики України (рис. 1.2).

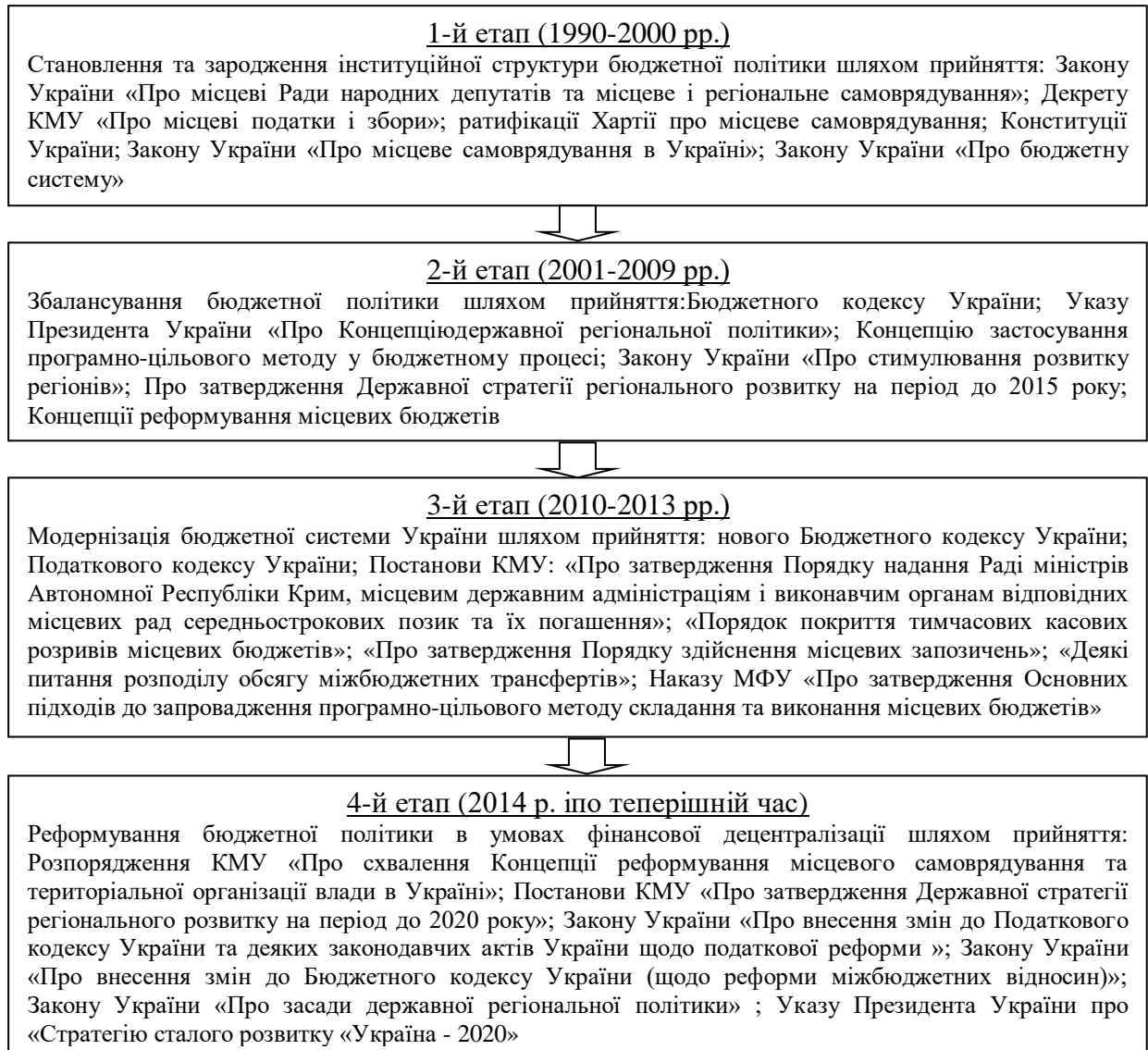


Рисунок 1.2 – Етапи становлення та розвитку бюджетної політики в Україні

Джерело: складено автором на основі [9]

Формування та реалізація бюджетної політики лежить в правовому полі країни, напрями якої на кожен рік визначаються, наприклад в Україні, посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і

зовнішнє становище, згідно з якими Міністерство фінансів України відповідно до визначених Президентом пріоритетів бюджетної політики, розробляє Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період та подає на розгляд Кабінету Міністрів України. Бюджетні повноваження державних та місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування визначаються Бюджетним кодексом України, Законом України про державний бюджет на відповідний рік, Законом України «Про місцеве самоврядування», рішеннями місцевих рад та локальними актами. Логіка формування бюджетної політики України підпорядковується загальному алгоритму прийняття рішень (рис.1.3).



Рисунок 1.3 – Послідовність прийняття рішень щодо формування бюджетної політики України

Джерело: складено автором на основі [9]

Документом, який рамково окреслює можливості держави і її регіонів та ув'язує їх із потребами та цілями розвитку є бюджетна резолюція або



Основні напрями бюджетної політики на наступний рік. Аналіз вітчизняних бюджетних резолюцій останніх років засвідчив існування низки недоліків, серед яких чітко простежуються:

- систематичне порушення передбачених законом термінів затвердження;
- недостатній рівень відкритості, прозорості, та обговорення із суспільством бачення Урядом майбутнього держави;
- огляд економічного стану розвитку економіки України та її регіонів практично відсутній, а перелік показників (номінальний ВВП, темпи зростання реального ВВП, індекс споживчих і виробничих цін, рівень безробіття, кількість населення) не вирізняється особливою достовірністю;
- викликають також питання визначення рівня державного боргу та механізмів його обслуговування;
- надмірний перелік пріоритетів не підкріплений достатніми обсягами фінансування та можливостями української економіки;
- відсутність оцінки надходжень до державного та місцевих бюджетів, яка б ґрунтувалася на сценаріях розвитку української економіки тощо.

Іншими словами, такий важливий документ в системі бюджетування, який повинен виконувати завдання визначені Бюджетним кодексом України, на жаль, перетворився в «бюрократичну формальність» та потребує серйозного вдосконалення. Доводиться констатувати, що бюджетна політика, сформована на такій базі, не відповідає достатньою мірою вимогам стратегічних завдань економічного і соціального розвитку держави.

Отже, дослідження теоретичних основ бюджетної політики держави дозволяє визначити, що в умовах сучасних трансформаційних процесів важливим завданням бюджетної політики є науково обґрунтована раціоналізація бюджетних видатків, обсяги і структура яких повинні відповідати функціям, притаманним державі з ринковою економікою.

## 1.2 Механізм реалізації бюджетної політики держави

Бюджетна політика є ефективним інструментом впливу на соціально-економічний розвиток як держави в цілому, так і її регіонів, вагомою складовою фінансової та економічної політики. В сучасних умовах без ефективної бюджетної політики неможливо подолати наслідки фінансової кризи, забезпечити реалізацію програм довгострокового розвитку країни, зростання добробуту населення, покращення діяльності суб'єктів господарювання. Сучасна бюджетна політика має ефективно здійснювати перерозподіл результатів економічного зростання і використання національного багатства, тим самим створюючи стимули для подальшого сталого розвитку суспільства. Вагома роль та місце, яке посідає бюджетна політика у системі державного регулювання, актуалізує поглиблене вивчення теоретичних засад механізму її реалізації.

Загалом, бюджетна політика охоплює всі напрями діяльності держави. Саме через бюджет держава впливає на соціально-економічний розвиток регіонів та фінансову стабільність держави в цілому. Бюджетна політика як інструмент державного регулювання економіки забезпечує виконання частини функцій покладених суспільством на державу [9]:

- забезпечення соціального захисту населення, підтримка соціальної сфери (медицина, освіта, культура, фінансова підтримка малозабезпечених верств населення тощо);
- розвиток пріоритетних галузей економіки (фінансування науково-дослідних робіт, перерозподіл фінансових ресурсів між галузями тощо);
- забезпечення державної безпеки, державної оборони (утримання військових формувань, військово-промислового комплексу);
- підтримка апарату державного управління для належного виконання своїх функцій;
- підтримка міжнародних відносин (внески до міжнародних

організацій, дипломатичні місії тощо).

Бюджетна політика держави реалізується через фінансові механізми (сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів та інструментів формування і використання бюджетних коштів у цілях забезпечення соціально-економічного розвитку), функціональна структура яких, у тому числі, визначається рівнем розвитку бюджетних відносин. Зрозуміло, що ефективна взаємодія складових визначає рівень реалізації бюджетної політики. У розрізі дослідження механізм реалізації бюджетної політики в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку представлено на рис. 1.4.

Фінансовою теорією виокремлено три підходи щодо реалізації бюджетної політики (рис. 1.5). Перший підхід передбачає формування щорічно збалансованого бюджету, який до недавня вважався головною метою фінансової політики держави. Проте, як підтверджує практика, такий стан бюджету суттєво знижує ефективність бюджетної політики, яка має антициклічну, стабілізуючу спрямованість, що знаходило своє підтвердження у період кризи або зростання економіки.

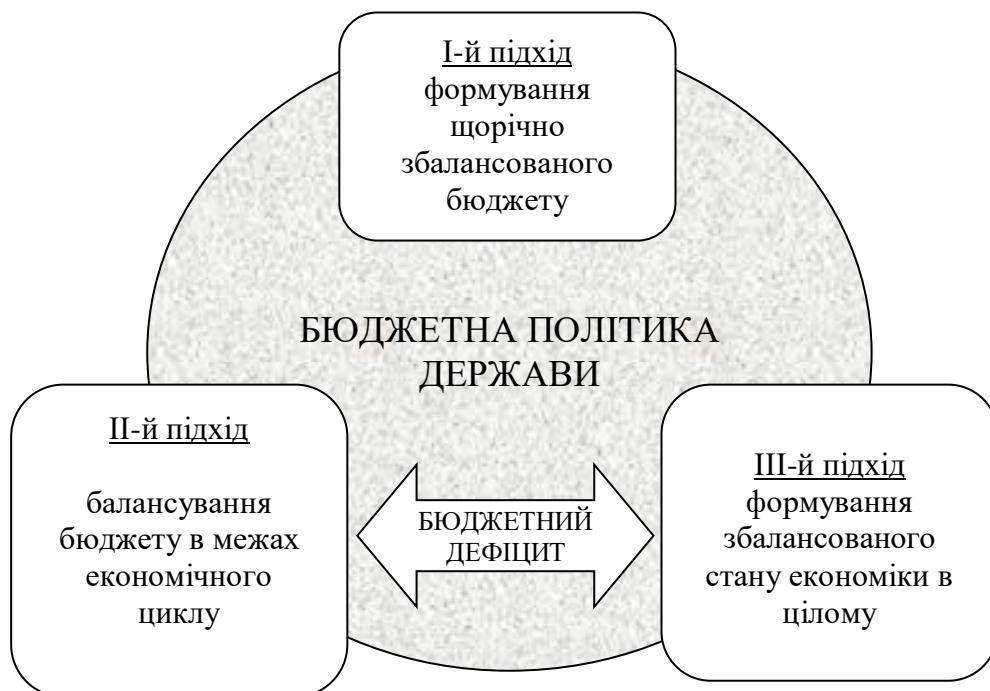


Рисунок 1.5 – Підходи до реалізації бюджетної політики держави

Джерело: складено на основі [67]

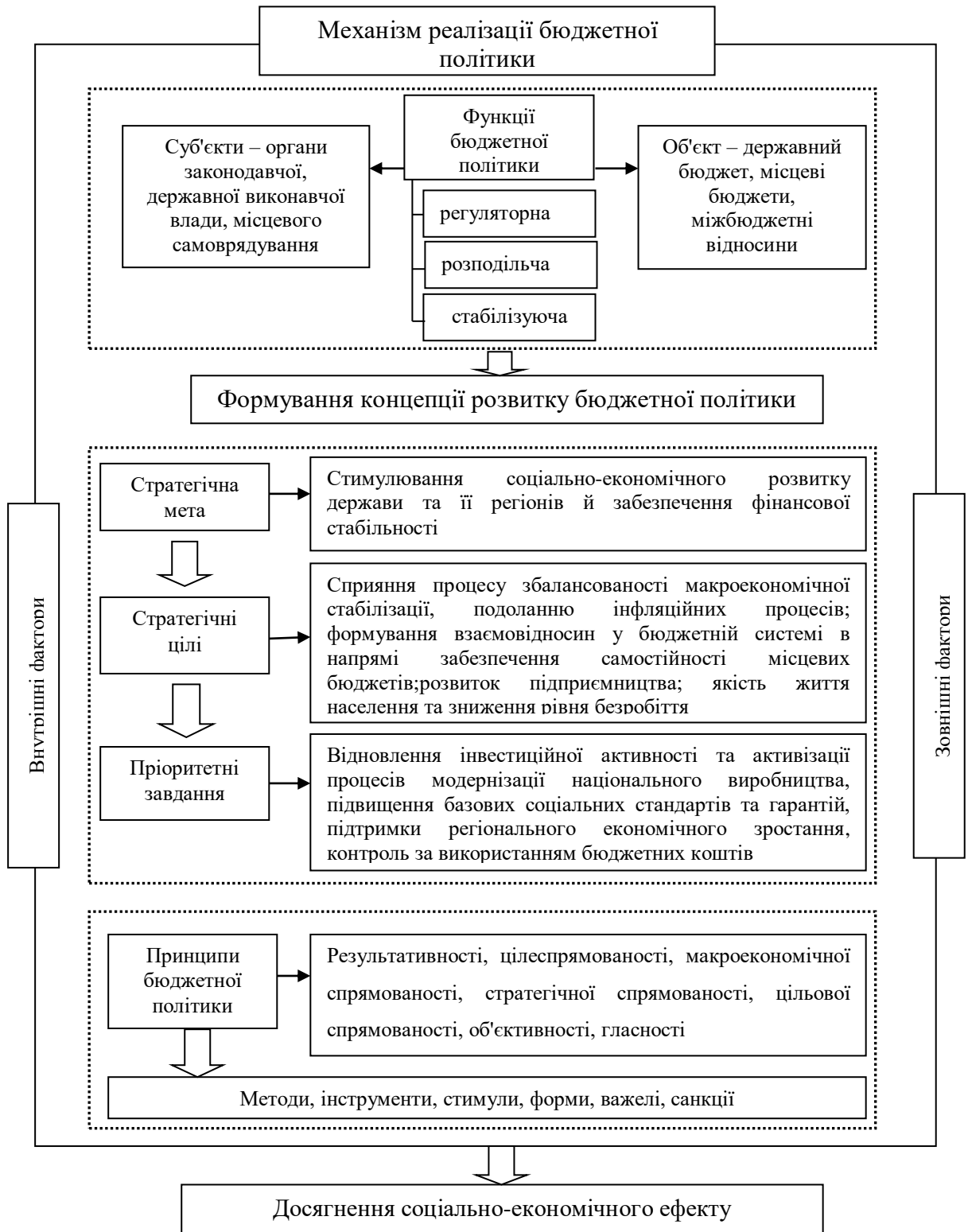


Рисунок 1.4 – Механізм реалізації бюджетної політики держави

Джерело: побудовано на основі [26; 46; 60; 67]

Другий підхід передбачає балансування бюджету в межах

економічного циклу, тобто уряд здійснює антициклічний вплив і одночасно намагається збалансувати бюджет. Відповідно, під час кризової фази уряд зменшує ставки оподаткування і збільшує державні витрати, провокуючи дефіцит бюджету, а під час фази зростання – збільшує податки і зменшує державні витрати. Позитивне сальдо бюджету, яке виникає при цьому, може бути використане для покриття дефіциту попередніх періодів, тобто балансування бюджету здійснюється не щорічно, а за більш тривалий період. Головною проблемою такого підходу є можливість виникнення невідповідності між тривалістю кризової фази і фази зростання, також між розмірами можливих дефіцитів і профіцитів бюджету за відповідні періоди.

Третій підхід передбачає збалансованість не тільки бюджету, а і збалансованого стану економіки в цілому. При цьому збалансованість бюджету не виступає обов'язковою умовою стабілізації макроекономічної системи, що може досягатися як в умовах позитивного сальдо, так і бюджетного дефіциту.

Другий і третій підходи зорієнтовані на бюджетний дефіцит, який в рамках бюджетної політики має покриватися за рахунок відповідних джерел, вивільнення бюджетних коштів на заходи, які можуть дати довгостроковий економічний ефект [78, с. 215]. Такі вивільнені бюджетні кошти являють собою бюджетні інвестиції, тобто бюджетні ресурси, які спрямовуються не на споживання, а на створення активів довгострокового користування з метою отримання економічного та соціального ефекту у перспективі [75, с. 234-235].

У цивілізованій державі бюджетна політика завжди спрямована на динамічне економічне зростання, використання бюджетних відносин для реалізації завдань соціально-економічної політики. Україна при вирішенні основних питань своєї діяльності постійно зустрічається з проблемою суперечності між своїми фінансовими зобов'язаннями та бюджетними можливостями.

Отже, формування бюджетної політики держави та розробка

бюджетної доктрини у вигляді політичного документу є першим і найважливішим етапом матеріалізації об'єктивних бюджетних відносин у суспільстві, що визначаються бюджетною доктриною як одним із елементів системи фінансових наукових знань. Бюджетні відносини є основою бюджетної політики, визначають її зміст. Ці відносини є об'єктивними, не залежать від свідомості суб'єкта, тоді як бюджетна політика є формою свідомої діяльності людей. Таким чином, бюджетна політика не може змінювати змісту бюджетних відносин [80, с. 9].

Реалізуючи бюджетну політику, держава зобов'язана дотримуватися таких основних умов [60, с. 740]:

- врахування вимог усіх об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства;
- вивчення і врахування попереднього досвіду господарського, фінансового і бюджетного розвитку;
- вивчення і врахування досвіду інших країн;
- врахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішнього та міжнародного становища;
- дотримання комплексного підходу до розробки і реалізації заходів бюджетної політики, політики у галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати тощо.

Побудова ефективної й обґрунтованої бюджетної політики повинна передбачати виділення її ключових принципів. У економічній літературі існують різні підходи до визначення принципів побудови бюджетної політики. Так, Т.М. Ковальова запропонувала 4 основних принципи [38, с. 21]:

- 1) принцип об'єктивності. Означає віддзеркалення у бюджетній політиці об'єктивних процесів, що відбуваються в економіці, фінансах, суспільстві. Об'єктивна політика — це неупереджена політика, коли бажане не виділяється за дійсне;
- 2) принцип спадкоємності. Передбачає формування бюджетної

політики на майбутній фінансовий рік з урахуванням завдань і досягнень попереднього періоду. Дотримання принципу спадкоємності дозволяє забезпечити ефективність управління бюджетною системою;

3) принцип обов'язковості. Політика будь-яка, у тому числі і бюджетна, може вважатися дієвою, якщо така політика обов'язкова для виконання, інакше вона перетворюється на порожнє політичне гасло;

4) принцип гласності. Дієвість бюджетної політики нерозривно пов'язана з цим принципом. Гласність бюджетної політики означає її відвертість, прозорість і підконтрольність бюджетних відносин на всіх стадіях бюджетного процесу. Населення, громадськість як платники податків мають бути чітко інформовані про бюджетну політику держави і про бюджетну політику на місцевому рівні.

Запропоновані Т.М. Ковальнової принципи реалізації ефективної бюджетної політики передбачають її прозорість, відвертість, об'єктивність у вирішенні соціально-економічних і екологічних проблем на державному і місцевому рівнях. Ці принципи виступають основою для побудови ефективної бюджетної політики на рівні регіонів і країни в цілому. При цьому автором не вказуються принципи, на підставі яких повинна здійснюватись оцінка результативності й ефективності формування і реалізації бюджетної політики.

Л.В. Лисяк запропонувала 6 основних принципів [43, с. 137]:

1) принцип об'єктивності (науковості). Означає реальне віддзеркалення в напрямках бюджетної політики на найближчий період і перспективу її головних цілей і завдань об'єктивних процесів, що відбуваються в економіці, фінансах, суспільстві;

2) принцип гласності. Гласність бюджетної політики означає її відвертість, прозорість і одночасно підконтрольність бюджетних стосунків на всіх стадіях бюджетного процесу;

3) відповідно до принципу раціональності ранжируються цілі і

завдання, визначаються пріоритетні напрями розвитку бюджетних взаємовідносин;

4) принцип композиції виражає обмежену єдність бюджетної політики з іншими напрямками: фінансовою, економічною і соціальною політикою;

5) принцип безпеки бюджетної політики означає, що при її реалізації не буде завдано збитків (втрат) економічним і іншим інтересам громадян, суспільства, держави;

6) принцип еквівалентності. Цей принцип базується на розумінні того, що формування централізованих фінансових ресурсів здійснюється за рахунок податків, які розглядаються як своєрідна плата всіх платників за послуги, які надає держава.

Запропоновані Л.В. Лисяк принципи бюджетної політики сприяють комплексному розвитку всіх її складових. При цьому автором не вказані обґрунтовані принципи, на підставі яких можливо визначати дієвість і ефективність реалізації бюджетної політики, її результативність у вирішенні комплексу економічних завдань і функцій.

Ф.О. Ярошенко [81, с. 10], запропонував 3 основних принципи:

1) принцип створення сприятливих фінансових умов для пріоритетного розвитку галузей економіки, які забезпечують підвищення життєвого рівня людей;

2) принцип підтримки і стимулювання діяльності підприємницьких структур різних форм власності;

3) принцип постійного вдосконалення форм і методів мобілізації і використання фінансових ресурсів держави з метою забезпечення європейського рівня соціальних гарантій через зростання прожиткового мінімуму і на цій основі мінімальної заробітної плати.

Розроблені науковцями принципи є ключовими в реалізації бюджетної політики, проте вони не повною мірою забезпечують її системний і комплексний розвиток. На нашу думку, бюджетна політика повинна базуватися на таких принципах (табл. 1.3).



Таблиця 1.3 – Принципи реалізації бюджетної політики

Найменування Принципу	Сутність принципу	Значення принципу
1.Принцип результативності	В основі формування і реалізації бюджетної політики повинна бути система індикативних показників її оцінки	Вживання цього принципу дозволить підвищити якісні параметри проведення бюджетної політики
2. Принцип цілеспрямованості	В основі бюджетної політики повинні бути фінансово досяжні і обґрунтовані стратегічні і тактичні цілі	Цей принцип дозволяє досягати встановлених державними та місцевими органами влади цільових орієнтирів за певний період
3. Принцип макроекономічної стабільності	Бюджетна політика повинна будуватися на реальних показниках соціально-економічного розвитку країни	На підставі цього принципу знижуються ризики недофінансування бюджетних програм
4. Принцип стратегічної спрямованості	Для бюджетної політики мають бути чітко визначені стратегічні орієнтири в її реалізації	Цей принцип створює умови з пропорційного й ефективного соціально-економічного розвитку країни
5. Принцип ефективності	Реалізація бюджетної політики повинна сприяти повноцінному й ефективному фінансуванню бюджетних програм	На підставі цього принципу відбувається повноцінне фінансування як інвестиційних, так і соціально важливих програм
6. Принцип об'єктивності*	Означає віддзеркалення в бюджетній політиці об'єктивних процесів, що відбуваються в економіці, фінансах, суспільстві	Цей принцип дозволяє своєчасно змінювати стратегію і тактику бюджетної політики відповідно до економічних умов, що складаються
7. Принцип гласності*	Гласність бюджетної політики означає її відвертість, прозорість і підконтрольність бюджетних відносин на всіх стадіях бюджетного процесу	Цей принцип створює умови з ефективного і раціонального проведення бюджетної політики

\* Джерело: [38, с. 21]

Запропоновані принципи з теоретичних позицій розширюють наукові погляди на формування і реалізацію ефективної бюджетної політики держави. З практичних позицій запропоновані принципи сприяють створенню ефективної бюджетної політики на рівні регіонів і країни в цілому.

На ефективність реалізації бюджетної політики впливають як внутрішні так і зовнішні чинники. До зовнішніх чинників належать:

– залежність держави від економічних взаємовідносин з іншими державами, експертних можливостей самих держав, її інтеграції зі світовими економічними системами, економічні відносини з іншими країнами щодо експортно – імпорتنих поставок;

- рівень інтеграції економіки країни у світову економічну систему;
- кредитні відносини з іншими країнами та міжнародними фінансовими інститутами.

Основними внутрішніми чинниками, які впливають на формування бюджетної політики, є:

- економічні, що пов'язані з макроекономічними процесами у сфері суспільного виробництва (стан розвитку економіки, організація грошового обігу, стабільність грошової одиниці, стан розвитку кредитування, чинне законодавство, зміни до нього);
- соціальні, що пов'язані з особливостями відтворення робочої сили і населення країни в цілому (кошти на освіту, охорону здоров'я, соціально-культурні заходи, соціальний захист населення, обсяг та рівень заробітної плати тощо);
- політичні, що пов'язані із забезпеченням обороноздатності держави, підтримкою внутрішнього правопорядку, зміцненням усіх гілок влади, через якість організації управління державою, зміцнення законодавчої, виконавчої та судової влади.

Проблема взаємозв'язку між зовнішніми та внутрішніми чинниками, які впливають на бюджетну політику, полягає в тому, наскільки вони сприяють росту ВВП та ефективному використанню фінансових ресурсів. Розробка стратегії і тактики бюджетної політики має ґрунтуватися на визначенні відповідної сукупності показників ефективності, які мають затверджуватися урядом країни.

Основними проблемами при реалізації бюджетної політики є:

- максимально точне визначення обсягу ВВП із врахуванням інших макроекономічних показників: рівня інфляції, обсягу виробництва, споживання та нагромадження;
- впровадження науково обґрунтованих розрахунків дохідної бази бюджету [70, с. 28-32].

Формування та реалізація завдань бюджетної політики охоплює три

рівня бюджетного процесу: державний, місцевий, систему міжбюджетних відносин. Тому категорія «бюджетна політика» по суті екстраполюється до понять державної бюджетної політики, регіональної бюджетної політики та політики міжбюджетних відносин. На державному рівні можна виділити політику бюджетної централізації, що передбачає централізацію частини ВВП в державному бюджеті з метою виконання державою своїх функцій. Проте надмірна централізація фінансових ресурсів не стимулює місцеві органи влади та місцевого самоврядування до максимальної мобілізації власних ресурсів регіонів. На регіональному рівні особливого значення набуває політика бюджетної децентралізації. Бюджетна децентралізація – це процес передання повноважень (функцій, компетенції і відповідальності) від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування). Така передача повноважень має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів на виконання цих повноважень через запровадження місцевих податків або трансформацію чи закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами, що отримали нові повноваження.

На рівні міжбюджетних відносин слід акцентувати увагу на політиці бюджетного та фінансового регулювання. За рахунок бюджетного регулювання відбувається вплив бюджету на соціально-економічний розвиток регіонів та процеси в країні в цілому згідно з цілями соціально-економічного розвитку держави. В рамках бюджетного регулювання особливого значення набуває політика фінансового вирівнювання. Об'єктивна необхідність здійснення державою фінансового вирівнювання зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших факторів. Будучи складовою бюджетної політики, механізм фінансового вирівнювання бере участь у виконанні двох основних функцій: фінансового забезпечення й фінансового регулювання економічних і соціальних процесів у державі.

Залежно від періоду і характеру завдань бюджетну політику прийнято розподіляти на бюджетну стратегію та бюджетну тактику [57; 80].

Бюджетна стратегія репрезентується інститутами законодавчої і виконавчої влади, реалізується шляхом бюджетного прогнозування та бюджетного програмування і визначається соціально-економічним устроєм. Сутність бюджетної стратегії полягає в тому, щоб за допомогою важливих та дієвих заходів забезпечити у країні фінансову і соціальну стабільність та стале економічне зростання в найближчій і віддаленій перспективі. Завдання бюджетної стратегії, детерміновані особливостями соціально-економічної системи, етапом розвитку країни, довгостроковими цілями бюджетної політики, можуть видозмінюватися, варіюватися, набувати того чи іншого значення і тісно пов'язані з бюджетною тактикою.

Бюджетна тактика – це форма реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних відносин задля надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії. Бюджетна тактика спрямована на розвиток суспільства шляхом своєчасної зміни способів організації бюджетних взаємовідносин, переорієнтації бюджетного механізму, перерозподілу фінансових ресурсів. Бюджетна стратегія і бюджетна тактика сприяють піднесенню економіки.

Отже, необхідною умовою соціально-економічного розвитку та покращення суспільного добробуту в країні є ефективна бюджетна політика, яка повинна розроблятися з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів, розвитку бюджетної сфери та необхідності виконання державою головних функцій. Поряд з цим бюджетна політика повинна бути спрямована на встановлення умов для активізації економічного зростання за рахунок формування сприятливого макроекономічного середовища, забезпечення стабільності державних фінансів, формування бюджету за принципом середньострокового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами.

### 1.3 Особливості розвитку бюджетної політики на місцевому рівні

У сучасних умовах модернізації економіки України гостро стоїть потреба пошуку дієвих механізмів забезпечення розвитку та зростання добробуту громадян як країни в цілому, так і її регіонів зокрема. Сучасні процеси соціально-економічного розвитку регіонів України характеризуються наявністю різновекторних тенденцій, причому диференціація рівнів розвитку має стійкий характер. У цьому контексті бюджетна політика, яка є ключовою складовою державної фінансової політики та визначає масштаби первинного розподілу ВВП, впливає на структуру заощаджень і динаміку боргів, а відтак стає і активним елементом системи державного регулювання, є потенційно найбільш дієвою та ефективною у вирішенні ключових завдань соціально-економічного розвитку і в середньостроковій перспективі повинна стати інструментом реалізації внутрішнього потенціалу зростання.

Зазначене актуалізує потребу концентрування зусиль на обґрунтуванні концептуальних засад функціонування бюджетної політики в контексті її впливу на регіональний розвиток, позаяк така потреба продиктована необхідністю забезпечити регіонам таких умов, за яких вони б мали достатній потенціал для розширеного відтворення і при цьому були економічно і фінансово самодостатніми.

Систематизація наукових поглядів щодо розуміння сутності «бюджетної політики» дозволила розширити та доповнити їх із урахуванням сучасної спрямованості регіонального розвитку. У процесі дослідження наша позиція збігається з думкою тих вчених, які під бюджетною політикою регіону розуміють цілеспрямовану діяльність державних і регіональних органів влади та місцевого самоврядування, пов'язану із мобілізацією бюджетних фінансових ресурсів, їх перерозподілом та ефективним використанням у цілях реалізації соціально-економічних завдань і

досягнення встановлених параметрів розвитку регіону. Поняття «бюджетна політика регіону» в науково-методичній літературі не є усталеним, однак у цілях даного дослідження представляє певний науковий інтерес.

Зауважимо, що розвиток регіону є тією домінантою, яка, з одного боку, характеризує його як складову соціально-економічної системи держави, а з іншого – як об’єкт аналізу та управління самостійного цілісного утворення, яке має власні цілі розвитку. Регіональна бюджетна політика покликана сприяти зростанню власних доходів адміністративно-територіальних одиниць, підвищенню ефективності і цільового характеру їх витрачання та стимулювати розвиток їх фінансового потенціалу. Незважаючи на певні обмеження правового, економічного і фінансового характеру, бюджетна політика регіону повинна узгоджуватися зі стратегічною і тактичною спрямованістю державної бюджетної політики, а тому важливим є врахування особливостей розвитку кожного регіону та його місця в соціально-економічній системі держави при розробленні бюджетної стратегії країни.

Формування регіональної бюджетної політики пов’язане з прийняттям рішень щодо забезпечення цілеспрямованого впливу на місцевий бюджет, шляхом затвердження основних напрямів бюджетної політики на певний період з метою досягнення встановлених пріоритетів у програмі соціально-економічного розвитку території.

Зміст бюджетної політики регіону розкривається не тільки поєднанням процесів формування та реалізації, але і достеменним обґрунтуванням її функціональних, часових (оскільки на кожному конкретному етапі формулюються певні цілі та пріоритети, які потребують реалізації) та інституціональних аспектів (рис. 1.6). Функціональний аспект бюджетної політики регіону включає: політику доходів, політику видатків; політику ефективного управління місцевим боргом і трансфертну політику. Часовий аспект бюджетної політики включає бюджетну стратегію (політика на довгострокову перспективу) та бюджетну тактику (реалізація заходів в

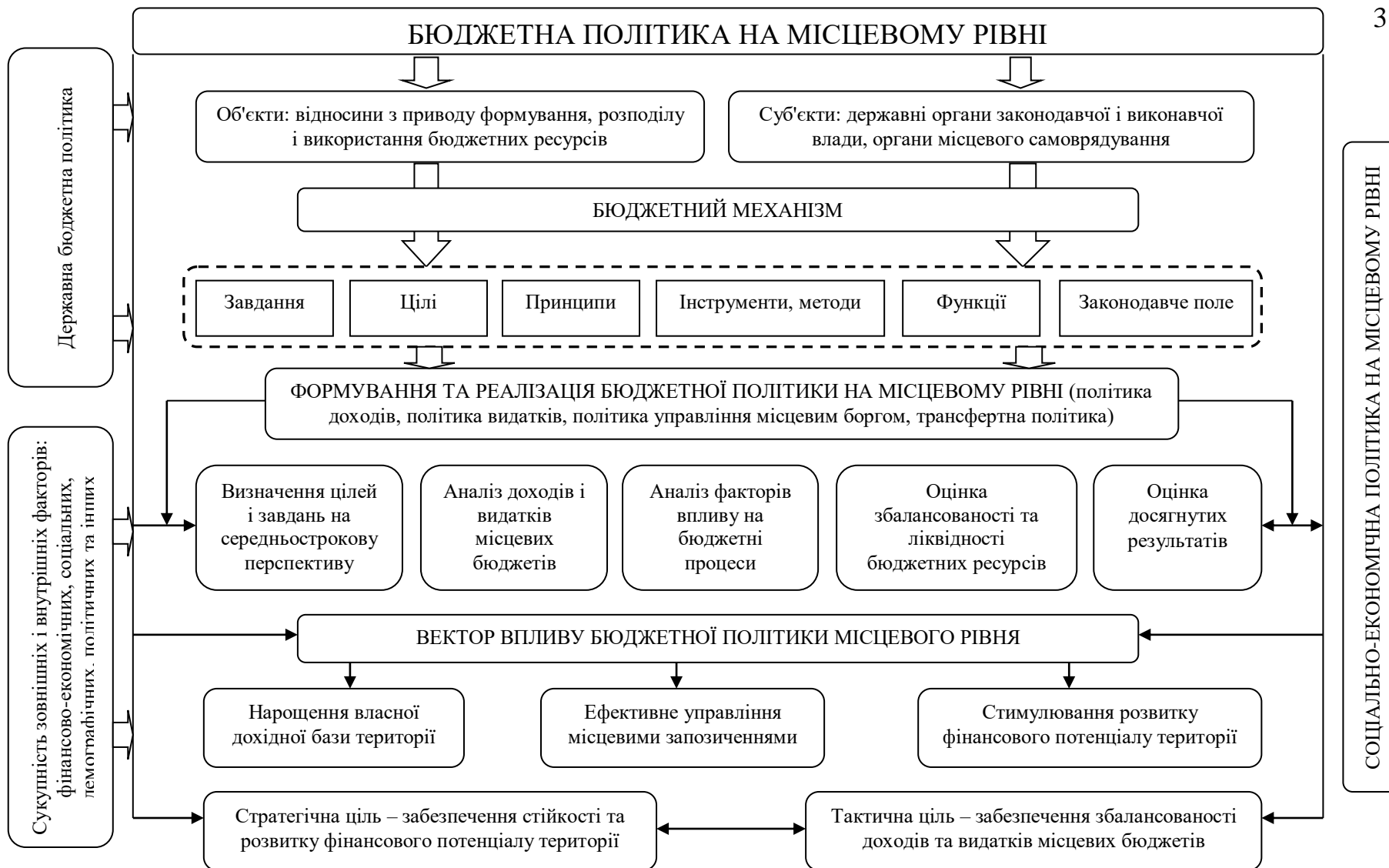


Рисунок 1.6 – Структурно-логічна схема бюджетної політики на місцевому рівні

Джерело: складено на основі [17, с. 28]

короткостроковій перспективі), які є взаємодоповнюючими. Інституціональний аспект відображає повноваження органів державного управління, які розробляють та реалізують бюджетну політику в рамках діючого Бюджетного кодексу України.

У науковій літературі прийнято розрізняти такі функції, які виконує бюджетна політика на місцевому рівні [17, с. 27; 67, с.34]:

- регулююча (полягає в визначенні рівня розподілу бюджетних коштів у цілях забезпечення соціальних стандартів, розвитку фінансового потенціалу території);
- контролююча (усуває нецільове та неефективне витрачання бюджетних коштів у процесі розв’язання стратегічних і тактичних завдань органами місцевого самоврядування);
- стимулююча (допомагає створенню сприятливого інвестиційного клімату, розвитку бізнесу, сприяє посиленню зацікавленості органів державної влади на місцях та місцевого самоврядування в нарощуванні власної дохідної бази);
- превентивна (запобігає появі негативних тенденцій формування та використання бюджетних ресурсів, управління місцевими позиками тощо).

У попередньому підрозділі дипломної роботи нами запропоновані принципи реалізації бюджетної політики. Відповідний підхід щодо розвитку принципів бюджетної політики, з практичної точки зору, сприятиме збільшенню фінансового потенціалу регіонів (територіальних утворень), забезпеченню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Грунтуючись на цих принципах, бюджетна політика на місцевому рівні сприятиме зниженню централізованої фінансової підтримки місцевого самоврядування, становленню обґрунтованої системи програмно-цільового методу планування на рівні територіальних утворень, розвитку системи горизонтальних міжбюджетних відносин, створенню на місцевому рівні фондів фінансової і інвестиційної підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад.



Запропоновані принципи повинні лягти в основу нової концепції розвитку бюджетної політики на місцевому рівні в умовах трансформації економіки України, що дозволить з одного боку, створити економічні умови з росту бюджетного потенціалу територій, з іншого боку, понизити рівень дотаційності окремих адміністративно-територіальних утворень, по-третє, забезпечити фінансово самодостатній розвиток територіальних утворень.

Бюджетна політика буде спрямована не лише на обґрунтоване розмежування дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетів, міжбюджетних трансфертів, але і забезпечить створення ефективної системи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів, фінансового положення і якості управління фінансами органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних ризиків на рівні територіальних утворень.

Уточнені принципи побудови бюджетної політики забезпечать її ефективний вплив на розвиток системи міжбюджетних відносин на рівні територіальних утворень, зростання наукового і виробничого потенціалу територій, своєчасне регулювання і стимулювання соціально-економічних процесів на місцевому рівні.

Впровадження цих принципів у практичну діяльність сприятиме підвищенню якісних параметрів надання бюджетних послуг населенню, зниженню необґрунтованого і нераціонального використання фінансових ресурсів між окремими бюджетними програмами. Також бюджетна політика на місцевому рівні буде сприяти обґрунтованій реалізації бюджетних програм, підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування в умовах бюджетного програмування.

Отже, бюджетна політика регіону, з одного боку, є складовою державної бюджетної політики, а з іншого – соціально-економічної політики регіону, а отже узгоджується з цілями та пріоритетами розвитку відповідно. Взаємозв'язок цих цілей і завдань в умовах трансформації системи місцевих фінансів в Україні представлено на рис. 1.7. При цьому головною

стратегічною метою бюджетної політики на місцевому рівні є забезпечення стійкості та розвитку фінансового потенціалу регіону, позаяк саме потенціал території в сучасних умовах глобалізації та загострення конкуренції стає домінуючим фактором, що визначає вектор соціально-економічного розвитку. Короткотермінова ціль зводиться до збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів.



Рисунок 1.7 – Цілі і завдання бюджетної політики на місцевому рівні в Україні

Джерело: складено на основі [15, с. 7; 67, с. 33]

Сформульовані стратегічні й тактичні цілі і завдання бюджетної політики (рис. 1.7) з теоретичних позицій розкривають її призначення в

регулюванні й стимулюванні соціально-економічних процесів на місцевому рівні. З практичних позицій запропоновані цілі і завдання бюджетної політики сприяють розробці дієвого механізму розвитку фінансового потенціалу територій.

Залежно від стратегії соціально-економічного розвитку країни бюджетна політика може передбачати різний ступінь перерозподілу валового внутрішнього продукту за допомогою бюджету, певний рівень централізації фінансових ресурсів у межах бюджетної системи, посилення чи послаблення регламентації використання бюджетних коштів, пріоритетність бюджетного фінансування тих чи інших заходів, вибір шляхів досягнення збалансованості бюджетних доходів і видатків тощо [45, с. 361]. Слід зазначити, що на сьогоднішній день у наукових колах не вироблено єдиного бачення щодо оптимальних і граничних рівнів таких індикаторів розвитку, як частка перерозподілу ВВП через видатки державного бюджету, частка державного і гарантованого боргу тощо. А тому видається, що теоретичні засади бюджетної політики та її вплив на регіональний розвиток слід розглядати саме в контексті функціонування економічної моделі держави як суб'єкта такої політики, оскільки без концептуальної визначеності у питаннях бачення місця держави у відносинах «держава – регіони» важко віднайти теоретико-методологічне підґрунтя для стратегії фінансової політики регіонального розвитку.

Питання впливу бюджетної політики в контексті забезпечення економічного розвитку лежить у площині визначення оптимальної частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет держави, яке зрештою зводиться до вибору однієї з альтернатив: збільшення ролі держави у регулюванні економіки або проведення економічної лібералізації. Зауважимо, що дуалізм думок у питаннях оцінки впливу держави на економічний розвиток зумовлений множинністю оцінок і підходів.

Аналіз основних законодавчих новацій з 2014 року, що відбулися в сфері місцевих фінансів України та визначають нові засади формування

бюджетної політики, засвідчив (в переважній більшості) їх відповідність європейським стандартам. Основний масив законодавчих ініціатив стосується проблеми фінансового забезпечення місцевих бюджетів, формування спроможних територіальних громад, оптимізації розподілу повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів тощо.

Запропоновані новаторські зміни дозволили:

- розширити принципи самостійності місцевих бюджетів;
- перерозподілити видаткові повноваження між органами влади різних рівнів відповідно до принципу субсидіарності;
- замінити систему балансування на систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- закріпити за місцевими бюджетами певний перелік джерел;
- закріпити за галузевими міністерствами певні види субвенцій для фінансування делегованих повноважень;
- диверсифікувати напрями розміщення коштів місцевих бюджетів;
- змінити взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами.

Систематизація змін, що торкнулися процесів формування та виконання місцевих бюджетів в Україні в розрізі окреслених вище напрямів бюджетної реформи подано на рис. 1.8.

Як бачимо, бюджетно-податкові новації в переважній більшості стосуються процесів формування дохідної частини місцевих бюджетів України. Водночас, саме розподіл компетенцій, повноважень та ефективна видаткова бюджетна політика сприяють розвитку регіонів та здатні покращити надання населенню якісних суспільних благ та послуг.

У цьому сенсі виникає низка проблем, які супроводжують бюджетну децентралізацію (і не тільки в Україні):

- нечіткий розподіл бюджетних функціональних повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- розподіл відповідальності між органами державної та місцевої

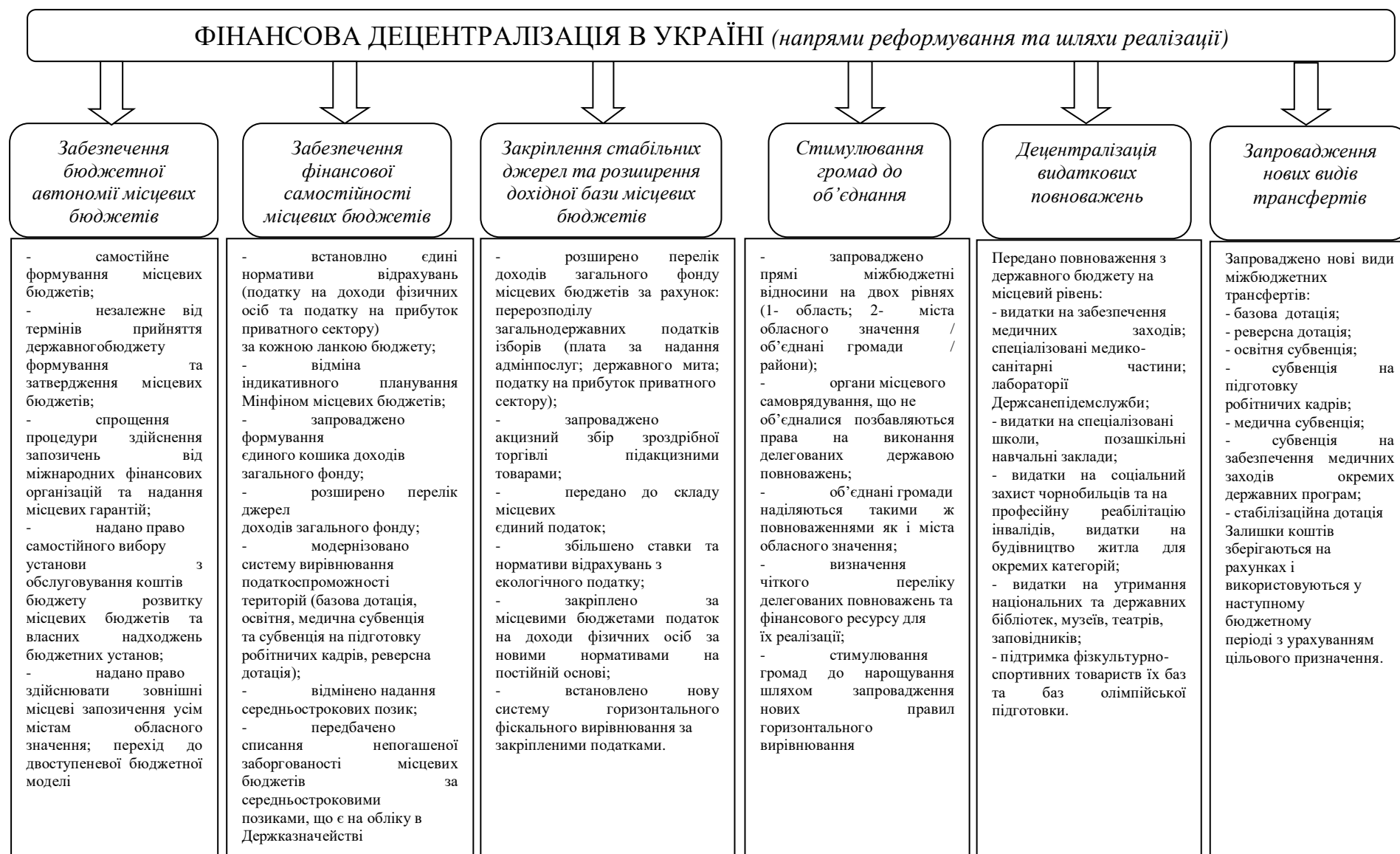


Рисунок 1.8 – Систематизація новацій реформи міжбюджетних відносин в Україні [19; 24]

влади;

– визначення ефективності та відповідності рівню доходів місцевих бюджетів відповідно до обсягу делегованих та власних повноважень.

Тобто, в цілях ефективного використання бюджетних коштів необхідно чітко розуміти: за рахунок яких ресурсів, в яких обсягах та які рівні влади здійснюватимуть відповідні повноваження.

На жаль, чинні нормативно-правові акти України, які найбільше дотичні до даної проблематики (Бюджетний кодекс України, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні») не містять однозначних підходів до розподілу видатків між різними рівнями місцевих бюджетів. Дана проблема продовжує існувати і в процесі реалізації заходів з бюджетної децентралізації.

Зважаючи на викладене вище, можемо стверджувати, що без чіткої регламентації повноважень органів місцевого самоврядування, розмежування відповідальності та формування їх належної власної ресурсної бази, неможливо покращити надання якісних бюджетних послуг, а відтак і посилити вплив місцевих бюджетів на економічний розвиток регіонів України. Впроваджуючи реформу фінансової децентралізації акценти необхідно зміщувати в бік чіткого визначення функцій центральних та місцевих органів влади, з наступним розширенням дохідних джерел місцевих бюджетів, бо надмірні права без належної відповідальності – це неефективне використання бюджетних коштів та «добрий ґрунт» для корупції.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що в Україні сформовано нормативно-правове поле для реформи бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів на засадах децентралізації. Попри помітні зрушення у цій царині все ще існує низка питань, які потребують врегулювання.

## Висновки за розділом 1

Проведене дослідження теоретичних засад бюджетної політики держави дозволило зробити такі висновки.

Вивчення економічної природи бюджетної політики держави дало змогу визначити основні підходи, що відображають її сутність (як вид діяльності в фінансово-бюджетній сфері, система цілей та заходів, сукупність пріоритетів та як фіскальна політика), розкрити зміст бюджетних механізмів в розрізі функціональних складових (формування та використання бюджетних ресурсів, регулювання міжбюджетних відносин, управління борговими ресурсами), перелік функцій, які виконує бюджетна політика на державному рівні (контрольно-регулююча, мотиваційна та інтеграційна).

Обґрунтовано, що бюджетна політика держави реалізується через фінансові механізми (сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів та інструментів формування і використання бюджетних коштів у цілях забезпечення соціально-економічного розвитку), функціональна структура яких, насамперед, визначається рівнем розвитку бюджетних відносин. Визначено, що ефективна взаємодія складових такого механізму визначає рівень реалізації бюджетної політики держави.

Систематизація існуючих в науковій літературі принципів формування та реалізації бюджетної політики засвідчила відсутність єдиних підходів до їх уніфікації. Зважаючи на те, що принципи – це основа формування виваженої та ефективної бюджетної політики, в умовах розпочатих реформ в країні, запропоновано до системи традиційних включити ще принципи: макроекономічної стабільності, цілеспрямованості, стратегічної спрямованості, результативності та ефективності, які з теоретичних позицій розширюють наукові погляди на створення ефективної бюджетної політики держави, з практичних – сприяють її ефективному формуванню і реалізації як на рівні регіонів, так і країни в цілому.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАКТИЧНІ РЕАЛІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

#### 2.1 Оцінка дисбалансів бюджетної політики України

В умовах наростання ризиків погіршення економічної ситуації у світі, що знижує потужність зовнішніх чинників економічного зростання України, бюджетна політика має забезпечити ефективну реалізацію поточних завдань при збереженні високої динаміки реформ. При цьому, держава має бути готовою до актуалізації ризиків охолодження економіки та мати у розпорядженні відпрацьований пакет антикризових заходів, що дозволить у разі потреби оперативно задіяти додаткові важелі стабілізації ситуації, що забезпечить локалізацію потенційних проблем в системі державних фінансів та недопущення продукування ними деструктивних макроекономічних тенденцій, що є особливо актуальним в умовах інтеграції України до Європейського союзу.

Сучасний стан бюджетної системи України сформувався під впливом низки деструктивних зовнішніх та внутрішніх викликів, які загостили її дисбаланси і водночас актуалізували питання забезпечення ефективної бюджетної політики держави. Основними із цих чинників стали такі:

- високий рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему;
- надмірне боргове навантаження та зростання частки видатків державного бюджету на обслуговування державного боргу;
- зростання видатків на сектор оборони та соціальний захист постраждалих груп громадян внаслідок збройного конфлікту на Сході держави;
- низька якість надання державних соціальних послуг під час збереження значної частки соціальної складової у структурі бюджетних видатків;
- високий рівень централізації бюджетних коштів та низька частка



власних фінансових ресурсів у доходах місцевих бюджетів;

– зростання обсягів дотаційності Пенсійного фонду України коштом державного бюджету та нереформованість пенсійної системи;

– загострення дисбалансів у грошово-кредитній сфері, девальвація національної валюти та високий рівень інфляції.

Так, аналізуючи результати виконання доходної та видаткової частин бюджету за десять років, очевидним є його незбалансованість та наявність дефіциту державного бюджету, проте позитивним моментом є суттєве в 2,3 рази зменшення його частки по відношенню до ВВП (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 – Динаміка доходів і видатків Зведеного та Державного бюджету України за 2009-2018 роки

Роки	Зведений бюджет				Державний бюджет			
	Доходи, млрд. грн	Видатки, млрд грн	Дефіцит бюджету,		Доходи, млрд. грн	Видатки, млрд грн	Дефіцит бюджету	
			млрд. грн	у % до ВВП			млрд. грн	у % до ВВП
2009	273,0	307,4	37,3	4,1	209,7	242,4	35,5	3,9
2010	314,5	377,8	64,7	5,8	240,6	303,6	64,3	5,7
2011	398,6	416,9	23,1	1,7	314,6	333,4	23,6	1,7
2012	445,5	492,4	50,8	3,5	346,1	399,5	53,4	3,7
2013	442,8	505,8	63,6	4,2	339,2	403,4	64,7	4,3
2014	456,1	523,1	72,0	4,6	357,1	430,2	78,1	5,0
2015	652,0	679,9	27,9	2,4	531,5	576,8	45,2	2,3
2016	782,7	835,6	52,9	2,2	616,3	684,9	70,2	2,9
2017	1017,0	1057,0	40,0	1,3	793,4	839,4	46,0	1,6
2018	1184,3	1250,2	65,9	1,8	928,1	985,8	59,2	1,7

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

Складне переплетіння вертикальних, горизонтальних, статичних та динамічних бюджетних дисбалансів України протягом періоду аналізу характеризувалося наступними тенденціями.

По-перше, зберігся високий рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему України (рис. 2.1). Частка доходів зведеного бюджету по відношенню до ВВП протягом 2015-2018 років склала 32,8 %-34,1 % проти середнього рівня за 2009-2014 роки – 29,9%, що є результатом істотних змін бюджетно-податкового законодавства за період аналізу. Збільшення частки видатків зведеного бюджету у ВВП з 2015 року свідчить про збереження

високого рівня державних зобов'язань щодо надання суспільних благ та послуг. Цікавим також є той факт, що у періоди істотних змін бюджетно-податкового законодавства, зокрема у 2011 році (впровадження Податкового кодексу України й оновлення Бюджетного кодексу України) та з 2015 року (оновлення Бюджетного кодексу України на основі принципів фінансової децентралізації) спостерігаємо суттєве зменшення розриву між доходною та видатковою частинами Зведеного бюджету України.

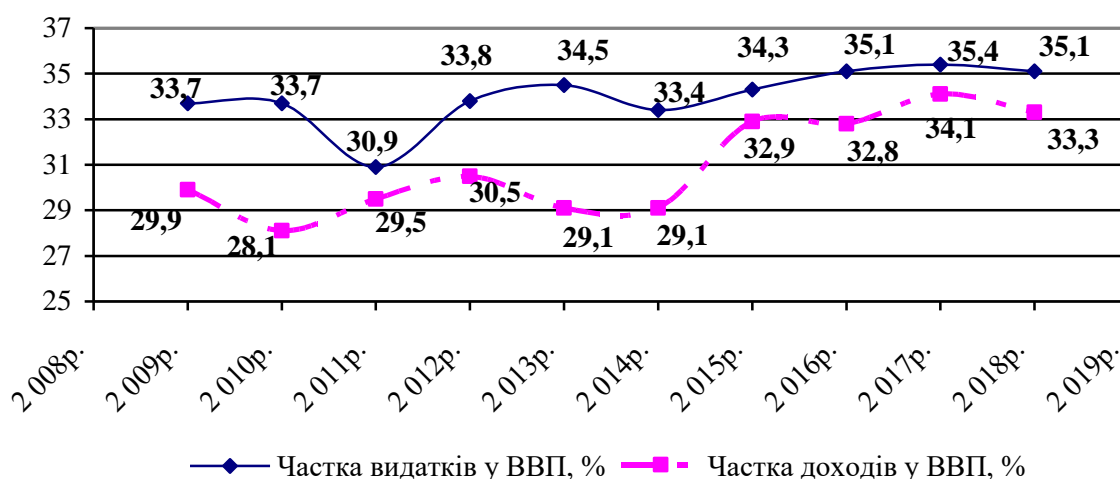


Рисунок 2.1 – Динаміка частки доходів та видатків Зведеного бюджету України у ВВП за 2009-2018 роки, %

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

По-друге, основним чинником зростання доходів як зведеного, так і державного бюджету є збільшення податкових надходжень. Варто відмітити, що за період аналізу податкові надходження зросли більш, ніж у 5 разів, а доходи зведеного та державного бюджету в цілому в 4,3 та 4,4 рази відповідно (табл. 2.2). Суттєво збільшилася з 2009 року по 2018 рік і частка податкових надходжень, зокрема щодо зведеного бюджету на 11,2 %, державного бюджету – на 12,82 %. Цьому сприяли як зміни у податковому законодавстві, так і інфляційний чинник. Поряд з цим зауважимо, що зростання доходів бюджету лише за рахунок надходжень податків і зборів свідчить про неефективне використання наявного потенціалу для

забезпечення соціально-економічного розвитку країни та її фінансової безпеки.

Таблиця 2.2 – Динаміка виконання доходів зведеного та державного бюджетів України за 2009-2018 роки, млрд. грн.

Роки	Податкові надходження		Неподаткові надходження		Доходи від операцій з капіталом		Інші надходження		Разом доходи	
	сума	частка, %	сума	частка, %	сума	частка, %	Сума	частка, %	сума	темп росту, %
Зведений бюджет										
2009	196,80	72,09	69,92	25,61	3,55	1,30	2,73	1,00	273,0	X
2010	234,60	74,59	73,59	24,00	3,14	1,00	3,14	0,41	314,5	115,2
2011	334,70	83,97	60,00	15,05	2,30	0,58	1,60	0,40	398,6	126,7
2012	360,60	80,94	80,90	18,16	3,00	0,67	1,00	0,23	445,5	111,8
2013	354,00	79,95	85,00	19,20	1,60	0,36	2,20	0,49	442,8	99,4
2014	367,50	80,57	80,60	17,67	2,0	0,44	6,00	1,32	456,1	103,0
2015	507,30	77,81	134,40	20,61	2,0	0,31	8,30	1,27	652,0	142,9
2016	649,84	83,10	125,23	16,00	1,61	0,20	5,52	0,70	782,7	120,0
2017	828,16	81,43	154,55	15,20	2,16	0,21	32,10	3,16	1017,0	129,9
2018	986,35	83,29	192,72	16,27	2,80	0,24	2,42	0,20	1184,3	116,5
Державний бюджет										
2009	143,43	68,40	63,96	30,50	1,05	0,50	1,26	0,60	209,7	X
2010	171,79	71,40	66,89	27,80	0,48	0,20	1,44	0,60	240,6	114,7
2011	261,60	83,87	49,10	15,74	0,50	0,16	0,70	0,23	314,6	130,7
2012	274,70	79,69	68,30	19,81	1,20	0,35	0,50	0,15	346,1	110,0
2013	262,80	77,84	72,90	21,59	0,20	0,06	1,70	0,51	339,2	98,0
2014	280,20	78,93	68,40	19,27	0,80	0,23	5,60	1,57	357,1	105,3
2015	409,30	77,01	120,10	22,60	0,00	0,00	2,10	0,39	531,5	148,8
2016	503,76	82,30	103,44	16,90	0,00	0,00	4,89	0,80	616,3	115,9
2017	627,15	79,04	128,58	16,21	0,29	0,04	37,42	4,72	793,4	128,7
2018	753,81	81,22	164,68	17,74	0,66	0,08	8,96	0,96	928,1	116,9

Джерело: побудовано автором на основі [10-13; 54]

По-третє, змінилася структура видатків зведеного бюджету України. Так, частка видатків державного та місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету України за період аналізу показує нестійкі тенденції, проте з 2016 року спостерігаємо поступове зростання частки видатків місцевих бюджетів до 45,1% у 2018 році проти 40,7 % у 2015 році на фоні аналогічного зменшення коштів, що фінансують державні потреби (рис. 2.2). Однією з причин зміни цих показників стали зміни, внесені до окремих статей Бюджетного та Податкового кодексів України, прийняті та введені в дію протягом 2014-2015 рр. Такі новації містять нові підходи до побудови взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами.

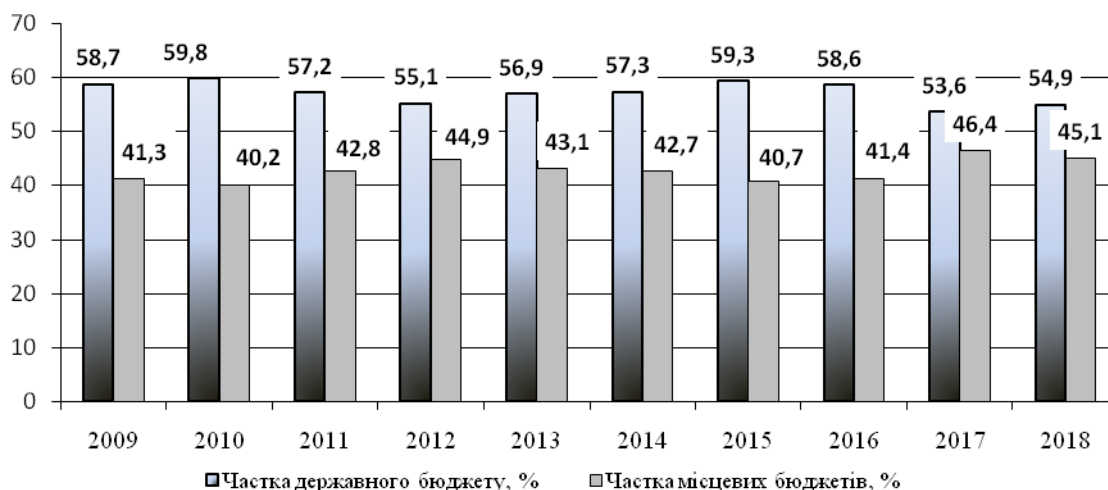


Рисунок 2.2 – Структура видатків зведеного бюджету України за 2009-2018 роки

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

По-четверте, витратна частина державного бюджету ілюструє, що при стабільному збільшенні загального обсягу видатків у розрізі функціональної класифікації не знайдено єдиного тренду, що обумовлено трансформацією структури видаткової частини бюджету внаслідок впливу низки економічних, суспільно-політичних та демографічних чинників (табл. 2.3). Переважна більшість видатків державного бюджету (від 25,7 % у 2009 році до 30,3 % у 2018 році) спрямована на забезпечення міжбюджетних відносин, що свідчить про підвищення залежності органів місцевого самоврядування від державних органів влади незважаючи на декларацію розширення повноважень та надання місцевим бюджетам адекватних фінансових ресурсів. Щодо фінансування економічної діяльності спостерігаємо тенденцію зменшення видатків державного бюджету на економічну діяльність з 13,7 % у 2009 році до 6,5 % у 2018 році або в 2,1 рази, тобто держава не стимулює та не вкладає кошти в розвиток економіки, а все більше накопичує борги (частка коштів на обслуговування державного боргу зросла в 3,1 рази. Також спостерігаємо у 2,2 рази скорочення витрат з державного бюджету на освіту, що пояснюється передачею відповідних повноважень на місця з фінансуванням за рахунок освітньої субвенції. Крім цього, варто відмітити, що у 2015-2018 роках у

зв'язку з військовими подіями на сході України зросли потреби у фінансуванні обороноздатності країни, відповідно частка видатків державного бюджету на оборону країни зросла у 2,5 рази.

Таблиця 2.3 – Показники функціональної структури видатків Державного бюджету України за 2009-2018 роки, %

Показник	Роки										Відхилення (+,-) 2018 р. проти 2009 р.
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Охорона навколишнього природного середовища	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	-0,3
Духовний та фізичний розвиток	1,3	1,7	1,1	1,4	1,3	1,1	1,1	1,1	0,9	1,0	-0,3
Охорона здоров'я	3,1	2,9	3,1	2,9	3,2	2,4	2,0	1,8	2,0	2,3	-0,8
Оборона	4,0	3,7	4,0	3,7	3,7	6,4	9,0	8,7	8,9	9,8	+ 5,8
Освіта	9,9	9,5	8,2	7,6	7,7	6,7	5,2	5,1	4,9	4,5	-5,4
Економічна діяльність	13,7	11,9	13,4	12,5	10,2	8,0	6,4	4,6	5,6	6,5	-7,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	10,0	9,4	9,7	9,2	9,7	10,4	9,5	10,5	10,5	11,9	+1,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	21,2	22,8	19,1	19,0	21,9	18,7	18,0	22,2	17,2	16,6	-4,6
Загальнодержавні функції, з них обслуговування боргу	10,2 3,7	11,4 5,1	12,0 6,9	11,1 6,1	12,4 7,9	15,3 11,2	17,9 14,6	17,2 14,0	17,0 13,2	16,5 11,7	+ 6,3 +8,0
Міжбюджетні трансфери	25,7	25,6	28,4	31,5	28,7	30,4	30,2	28,5	32,5	30,3	+ 4,6

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

По-п'яте, зберігається та збільшується необхідність суттєвої бюджетної підтримки та покриття дефіциту Пенсійного фонду України (рис. 2.3). На фінансування пенсійних виплат у 2018 році було направлено з державного бюджету 150,1 млрд. грн., що склало 42,6 % загальних надходжень коштів до Пенсійного фонду України, при цьому у 2009 році аналогічні видатки склали 48,5 млрд. грн. або 31,9 %. Варто зауважити, що дефіцит Пенсійного фонду України за 2009-2018 роки зріс у 3,1 рази, отже пенсійна система України потребує подальшого реформування з метою зменшення її дефіцитності і наближення до європейських стандартів.



Рисунок 2.3 – Динаміка обсягу та частки фінансування з державного бюджету Пенсійного фонду України України за 2009-2018 роки

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

По-шосте, нагромадження протягом попередніх років структурних деформацій економіки призводило до обтяження бюджету та спричиняло відволікання значних ресурсів на фінансування таких невластивих для бюджетного процесу завдань, як надання дотацій Національній акціонерній компанії «Нафтогаз України», підтримку банківської системи та Пенсійного фонду України тощо. Наявність системного дефіциту бюджету в Україні (табл. 2.1) обмежує її економічний потенціал, веде до регресивних процесів у всіх галузях економіки, зубожіння населення та призводить до послаблення економічної безпеки держави, в цілому. Максимальний рівень дефіцитності державних фінансів був зафіксований для кризового періоду розвитку економіки України у 2012-2014 рр. у 2014 р. (рис. 2.4). На сучасному етапі, враховуючи прагнення України до європейської інтеграції, Уряд орієнтується на критерії, яким мають відповідати країни, що вступають в Європейський Союз згідно з Маастрихтським договором. Як результат, варто відмітити позитивний момент у розвитку бюджетно-податкової сфери України у 2015-2018 роках – дефіцит, рівень якого відповідає вищезазначеним вимогам.

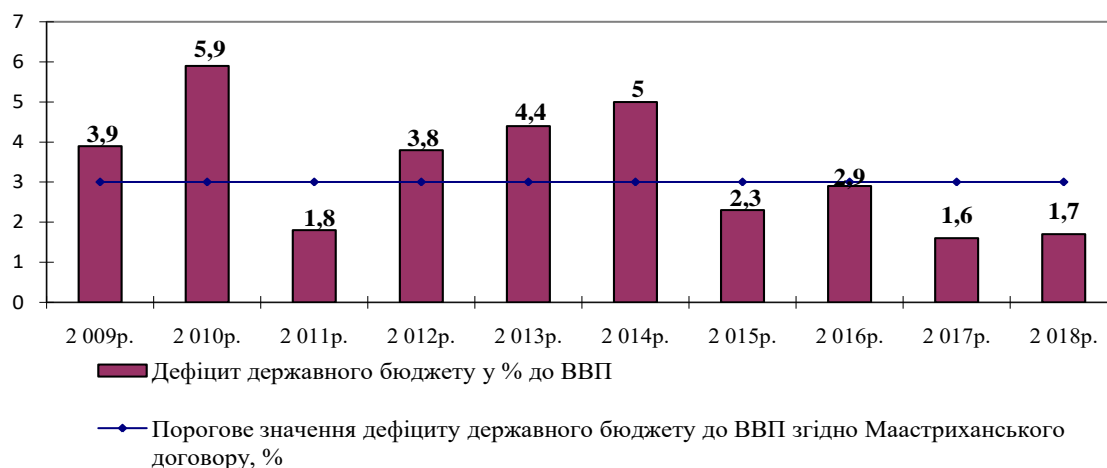


Рисунок 2.4 – Динаміка відношення дефіциту державного бюджету України до ВВП за 2009 – 2018 роки, %

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

По-сьоме, за нинішніх обставин, коли значно посилюється вплив на вітчизняну економіку, зокрема, неекономічних чинників – воєнних, інформаційно-психологічних, соціальних й адміністративних, та помітно зріс безпосередній і опосередкований вплив інших держав на розвиток економічних процесів в Україні, важливого значення набуває оцінка дисбалансів боргової політики.

Так, якщо у 2009 році співвідношення до ВВП боргового навантаження України було 34,8 %, то за останні роки, зокрема за 2014-2017 рр., борги країни перед іноземними і внутрішніми кредиторами зросли вдвічі (рис. 2.5). При цьому за вимогами Європейського Союзу державний борг по відношенню до ВВП має складати не більше 60%. Тож позитивним моментом є наближення у 2018 році відповідного показника до критичного рівня, рекомендованого Маастрихтським договором, що свідчить про відносно низький рівень ризиків в межах поточної структури державного боргу України. А досягти цього вдалося завдяки реструктуризації частини боргу в 2015 році, проведенню структурних реформ і відновленню зростання економіки країни в останній звітний період. Проте варто акцентувати увагу, що незважаючи на позитивні зрушення щодо боргового навантаження

України відносно ВВП, його рівень залишається одним з найвищих показників у Східній Європі.

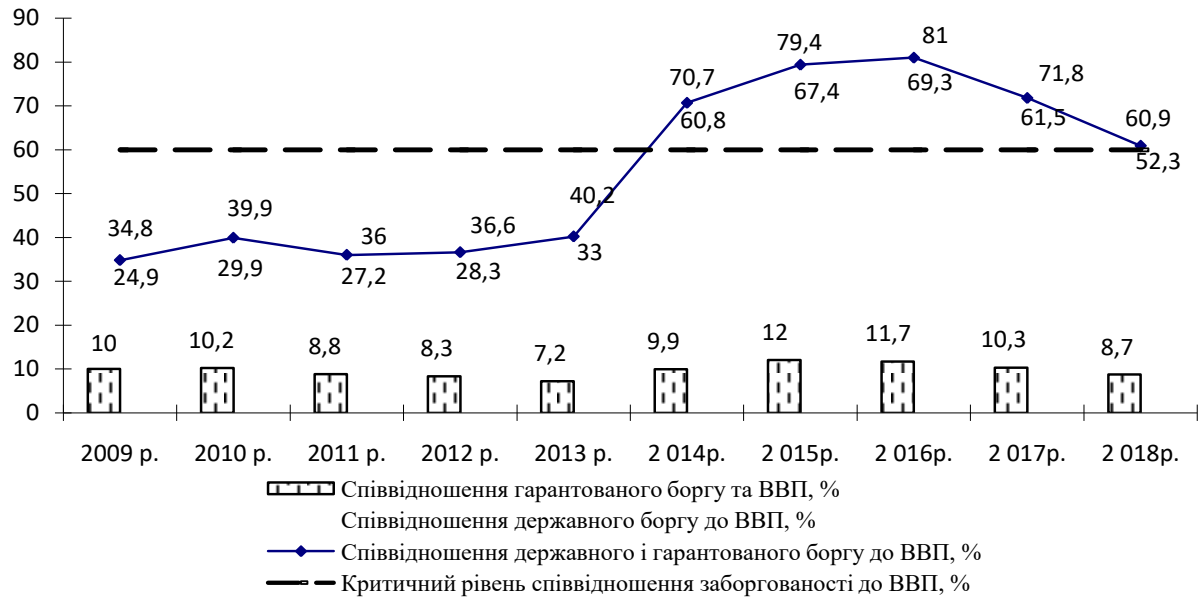


Рисунок 2.5 – Співвідношення державного й гарантованого державного боргу до ВВП, %

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

Суттєвий вплив на зростання боргу в Україні за період аналізу мали такі чинники:

- девальвація гривні, внаслідок чого збільшились не лише обсяг боргу, а й вартість його обслуговування;
- падіння реального ВВП, що загострює бюджетний ризик в економіці держави;
- зниження внутрішнього споживчого попиту внаслідок інфляційних процесів; підвищення тарифів; зниження купівельної спроможності населення;
- негативний вплив облікової ставки НБУ через обмеження функціонування ринку позичкового капіталу;
- необхідність покриття дефіциту Пенсійного фонду України;
- суттєве збільшення в Україні обсягу зовнішнього боргу;
- збільшенням видатків на оборону та обслуговування державного боргу;



- втрата економічного внеску АРК, частини Донецької та Луганської областей;
- невиконання плану надходжень від приватизації державного майна;
- необхідність бюджетної підтримки державних підприємств та банківських установ тощо.

Заслужовує на увагу той факт, що для державного бюджету України значним тягарем залишається погашення та обслуговування державного боргу (рис. 2.6). Індикатор відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету постійно перебуває у небезпечній зоні та є чинником, що породжує проблеми у сфері державних фінансів і має негативний вплив на бюджетну безпеку.



Рисунок 2.6 – Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету України за 2009-2018 роки, %

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

Таким чином, проведене комплексне дослідження показників бюджетної системи дозволило виокремити основні проблемні аспекти її функціонування та дійти висновку, що забезпечити злам негативних тенденцій зможе лише нова якість бюджетної політики держави.

## 2.2 Моніторинг впливу сучасної бюджетної політики держави на соціально-економічний розвиток територій

Бюджетна децентралізація є важливою структурною реформою, покликаною сприяти місцевому розвитку, що супроводжується зростанням економіки, позаяк дає змогу органам влади на місцевому рівні зміцнювати спроможність, управляти власними ресурсами автономно і задовольняти місцеві потреби та вимоги. З іншого боку, бюджетна децентралізація не є кінцевою метою, скоріше це інструмент бюджетної політики, а в нашому випадку - це умова її реалізації, правильне застосування якого може сприяти вдосконаленню державного управління на місцях, підтримувати місцевий розвиток і найголовне – підвищити якість суспільних послуг і задоволення потреб населення за принципом субсидіарності. Водночас, бюджетна децентралізація може супроводжуватись і низкою негативних проявів, що в підсумку не дозволяють досягнути цілей розвитку.

Про результативність впровадження принципів бюджетної децентралізації на місцевому рівні свідчать її перші результати. Так, з 2015 року виявлено позитивну тенденцію формування доходів місцевих бюджетів, що свідчить, з одного боку, про отримання органами місцевого самоврядування додаткових можливостей для вирішення соціально-економічних питань місцевого значення (табл. 2.4).

Таблиця 2.4 – Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2009-2018 роки

Роки	Темп росту доходів місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів), %	Темп росту офіційних трансфертів, %	Частка доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України (без урахування офіційних трансфертів)	Частка доходів місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП (без урахування офіційних трансфертів)
1	2	3	4	6
2009	96,0	96,2	26,0	7,8
2010	113,4	128,9	25,9	7,4
2011	107,6	120,3	21,7	6,6
2012	116,4	131,2	22,6	7,1

Продовження табл. 2.4

1	2	3	4	6
2013	104,4	93,0	22,7	6,9
2014	96,1	112,8	22,1	7,3
2015	119,2	133,2	18,5	6,1
2016	141,6	112,3	21,8	7,1
2017	134,5	139,5	22,6	7,7
2018	114,8	109,6	22,2	7,4

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

Проте, з іншого боку, покращення значень показників доходів місцевих бюджетів за рахунок збільшення офіційних трансфертів, частка яких за період аналізу зросла з 46,3 % у 2009 р. до 53,1 % у 2018р (рис. 2.7) вказує на посилення процесів централізації бюджетних ресурсів в Україні. На нашу думку, така модель бюджетної системи продукує можливості для маніпулювання бюджетними ресурсами та свідчить про зниження рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, що суперечить курсу децентралізації фінансових ресурсів, кінцевою метою якої є розширення джерел доходів місцевих бюджетів й скорочення їх трансфертної залежності від державного бюджету.

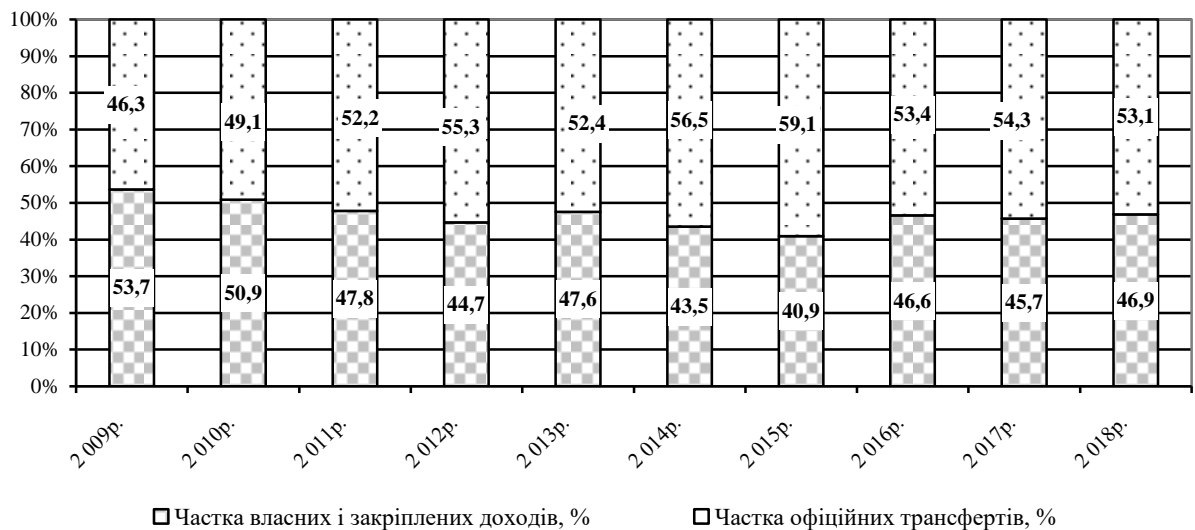


Рисунок 2.7 – Структура доходів місцевих бюджетів України за 2009-2018 рр., %

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

Також варто звернути увагу на збільшення з 2015 року можливостей місцевих бюджетів щодо нарощення власних і закріплених доходів для вирішення соціально-економічних питань місцевого значення за рахунок:

- перерозподілу 10 % податку на прибуток та з 2018 року 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, що дозволило, наприклад, у 2018 році отримати 9 млрд. грн. або 3,4 % доходів без урахування офіційних трансфертів та 0,3 млрд. грн. або 0,1 % відповідно;
- запровадження нового джерела надходжень – акцизного податку на роздрібний продаж, а це додатково 5,9 млрд. грн. або 2,2 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів;
- збільшення частки екологічного податку із 35 % до 80 % до 2017 року включно. Проте у 2018 році цей відсоток був знижений до 55 %. Як результат, місцеві бюджети у звітному році додатково отримали лише 0,8 млрд. грн. (0,3 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів) проти 1,8 млрд. грн. можливих за попередньою нормою перерозподілу відповідного податку між бюджетами [54].

Проте, з іншого боку, з 2011 року – періоду оновлення Бюджетного й запровадження Податкового кодексів України – спостерігаємо суттєве зменшення частки власних і закріплених доходів місцевих бюджетів, тобто доходів без урахування офіційних трансфертів у доходах Зведеного бюджету України та у ВВП. Не поліпшило ситуацію і впровадження з 2015 року принципів фінансової децентралізації при внесенні кардинальних змін у вищезазначені законодавчі документи.

Все це свідчить, що розширення власної дохідної бази місцевого самоврядування та зміцнення його фінансової спроможності є можливим не стільки за рахунок додаткового податкового навантаження на місцевий бізнес (акцизний податок на роздрібний продаж), стільки шляхом подальшого перерозподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів.

Окремі позитивні тенденції спостерігаємо також при оцінці структури

доходів місцевих бюджетів. Так, за рахунок віднесення до місцевих податків плати за землю, запровадження транспортного податку та удосконалення механізму адміністрування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, їх частка зазнала суттєвого збільшення як у податкових надходженнях, так і щодо загальної суми доходів місцевих бюджетів (табл. 2.5). Проте, незважаючи на зміцнення фінансової значимості місцеві податки і збори при формуванні доходів місцевих бюджетів поки мають лише другорядне значення.

Таблиця 2.5 – Показники, що характеризують структуру доходів місцевих бюджетів України за 2009-2018 роки

Показники	Роки									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Місцеві податки і збори у % до доходів місцевих бюджетів	1,1	1,0	2,9	5,4	7,0	8,0	22,4	24,8	22,9	23,1
Офіційні трансферти у % до доходів місцевих бюджетів	47,0	48,8	52,2	55,2	52,4	56,4	59,1	53,4	54,3	53,1
Субвенції у % до міжбюджетних трансфертів	42,1	38,4	38,3	37,7	42,0	38,3	91,4	96,5	91,9	91,6
Дотації у % до міжбюджетних трансфертів	57,9	61,6	61,7	62,3	58,0	61,7	8,6	3,5	8,1	8,4
Доходи бюджету розвитку у % до доходів місцевих бюджетів	5,7	4,7	15,4	14,0	12,5	10,9	19,3	27,5	23,2	н/д

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

Оцінюючи показники, що характеризують здатність та можливість органів місцевого самоврядування формувати кошти на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, відмітимо підвищення частки доходів бюджетів розвитку у загальній структурі доходів місцевих бюджетів (табл. 2.6) та нарощення обсягів державної бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад та розбудови інфраструктури (рис. 2.8).

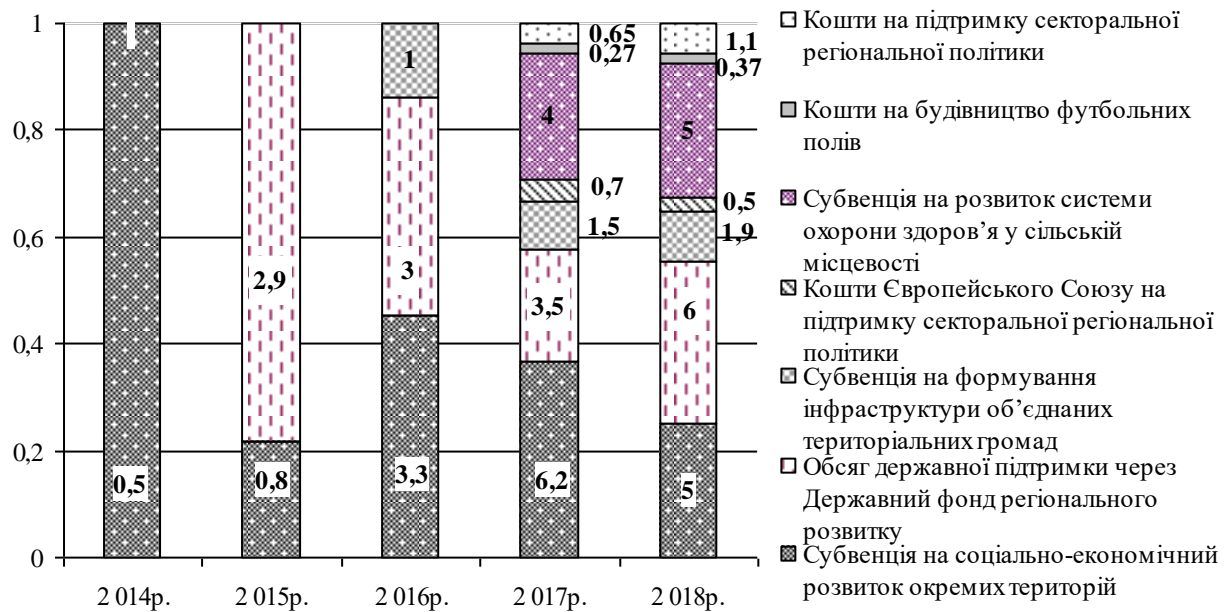


Рисунок 2.8 – Обсяги державної бюджетної підтримки місцевим бюджетам на розвиток об'єднаних територіальних громад та розбудову інфраструктури, млрд. грн.

Джерело: складено на основі [54]

Також варто відмітити, що оцінка показників структури видатків місцевих бюджетів також підтвердила тенденцію до збільшення з 2015 року можливостей забезпечення соціально-економічного розвитку територій, оскільки частка капітальних видатків зросла у 2,5 рази (рис. 2.9).

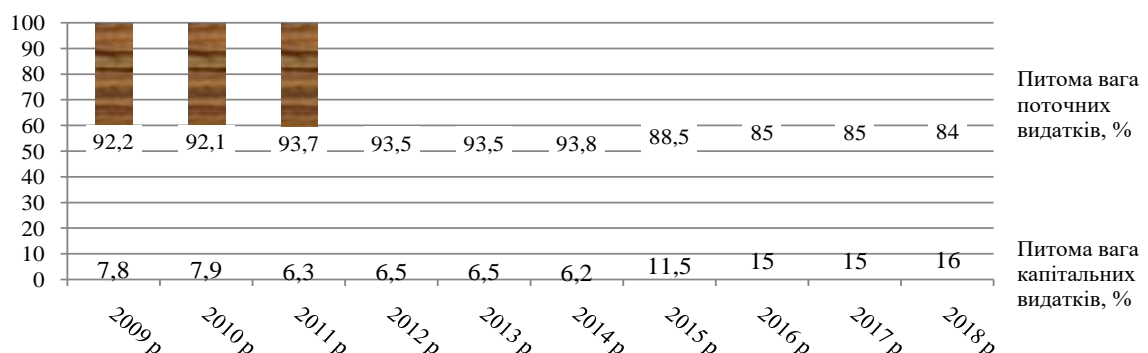


Рисунок 2.9 – Показники, що характеризують структуру видатків місцевих бюджетів України за 2009-2018 роки

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

Проте, основним чином кошти місцевих бюджетів були направлені на фінансування поточних видатків, що обумовлено соціальною спрямованістю бюджетної політики держави та постійним зростанням обсягу переданих органам місцевого самоврядування повноважень відповідно до принципу субсидіарності. Варто зазначити, що в цілому частка видатків місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу впродовж 2009-2018 років у середньому складає 80,62 % (табл. 2.6). Беззаперечно – висока частка цих видатків є позитивною для суспільства, проте для України на сьогодні з метою підвищення якості громадських послуг конче необхідним є переважання не споживацьких потреб у фінансуванні видатків соціального напрямку (оплата комунальних послуг та виплата заробітної плати працівникам відповідних закладів), а формування саме соціальних видатків інвестиційного характеру.

Таблиця 2.6 – Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією з урахуванням міжбюджетних трансфертів за 2009-2018 роки, %

Показник	Роки									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Загальнодержавні функції	6,50	6,70	5,46	4,75	5,28	4,88	5,20	4,60	4,84	5,07
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,13	0,14	0,12	0,09	0,10	0,11	0,10	0,10	0,13	1,20
Економічна діяльність	5,10	5,10	6,83	5,83	4,30	4,09	6,80	9,90	11,40	13,69
Охорона навколишнього природного середовища	0,59	0,44	0,49	0,52	0,45	0,39	0,59	0,60	0,53	0,53
Житлово-комунальне господарство	5,68	3,02	4,62	8,84	3,46	7,84	5,60	5,00	5,54	5,32
Охорона здоров'я	22,78	23,69	21,50	21,16	22,15	20,64	21,30	18,00	17,48	16,54
Духовний та фізичний розвиток	4,02	4,18	3,83	3,66	3,89	3,98	3,40	3,30	3,35	3,35
Освіта	33,63	33,56	32,61	32,04	33,93	31,66	30,00	27,00	27,87	29,41
Соціальний захист та соціальне забезпечення	21,41	23,19	23,15	22,49	25,71	25,46	25,90	30,40	28,83	25,83
Всього видатків	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
у тому числі соціальні видатки	81,84	84,62	80,99	79,35	85,67	81,74	80,60	78,70	77,53	75,13

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

За цих умов на увагу заслуговує також факт структурних змін у

видатках соціально-культурної сфери. Зокрема, за період аналізу спостерігаємо суттєве зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення (на 7,18 %) при зменшенні видатків на освіту (на 2 %) та на охорону здоров'я (на 4,34 %). Тож погоджуємося з науковцями, які вважають, що такі тенденції мають дуалістичний характер та несуть певні соціальні наслідки [75, с. 51], оскільки, з одного боку, піклування держави про соціально незахищені верстви населення є позитивним моментом, з іншого – постійне зростання соціальних витрат, а отже нарощення внутрішнього попиту, при посиленні інфляційного тиску, спричиняє додаткове навантаження на місцеві бюджети та обмежує їх фінансові можливості щодо формування видатків розвитку.

Крім цього, варто акцентувати увагу на тому, що застосування нової моделі міжбюджетних відносин кардинально змінило і саму структуру міжбюджетних трансфертів (табл. 2.5). Згідно з європейськими стандартами для забезпечення територіальної (регіональної) фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у використанні наданої фінансової допомоги частка дотацій у структурі трансфертів повинна перевищувати частку субвенцій. При цьому вітчизняна бюджетна статистика до 2015 року також свідчила про переважання питомої ваги дотацій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів. Проте на сьогодні, за результатами проведеного реформування, відповідний показник складає лише 8,4 % порівняно із 49,9 % – середнім показником дотацій вирівнювання за 2008-2014 роки. Натомість частка трансфертів цільового характеру в середньому за 2015- 2018 роки становить 92,9 %.

Отже, призначення сьогодні діючої системи міжбюджетних трансфертів в Україні полягає не у вирівнюванні бюджетних можливостей територій, а у вирівнюванні можливості забезпечення бюджетних зобов'язань перед населенням. При цьому, негативним її моментом є перевага поточних, а не капітальних трансфертів, оскільки співвідношення міжбюджетних трансфертів, що направлені до загального та спеціального



фондів місцевих бюджетів становить в середньому за період дослідження 95,4 : 4,6 [54].

У контексті вищезазначеного, позитивним наслідком реформування бюджетної системи України є зменшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. Так, якщо до 2014 р. відсоток дотаційних місцевих бюджетів становив 96,3%, то у 2018 р. їх кількість знизилася на 24,2 %. При цьому кількість бюджетів-донорів зростає відповідно з 3,7 % до 16,2 %. Також варто відмітити, що за 2015-2018 рр. до 11,5 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими [54].

Також про позитивні наслідки фінансової децентралізації свідчить, з одного боку, різке зменшення кількості та обсягу казначейських позик, наданих місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів, що демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів (рис. 2.10). З іншого боку, щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів.

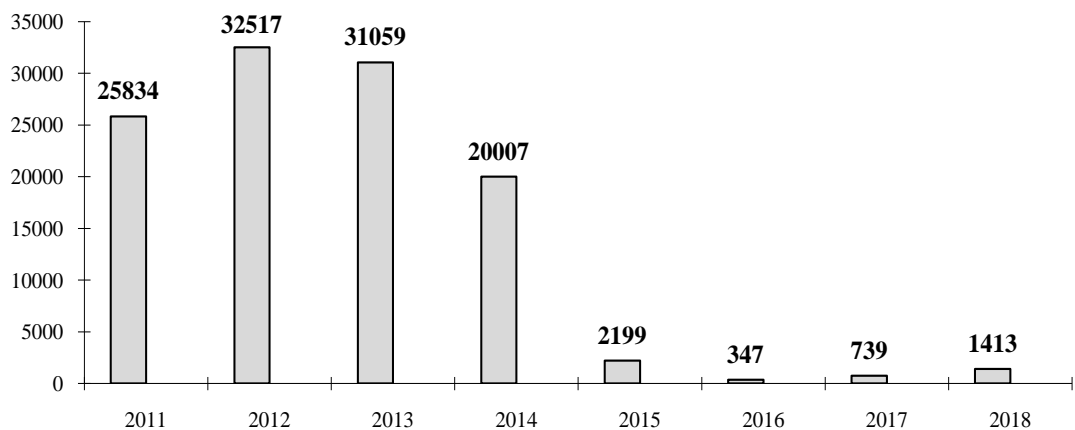


Рисунок 2.10 – Кількість наданих місцевим бюджетам позик з єдиного казначейського рахунку у 2011-2018 роках

Джерело: складено на основі [54]

І наостанок, підтвердженням ефективності фінансової децентралізації та нарощення фінансової бази місцевих бюджетів є зростання обсягів їх коштів на депозитних рахунках в установах банків (рис. 2.11). Варто

відмітити, що зростання обсягів коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках, з одного боку, дійсно є результатом збільшення їх фінансової бази, а додатково отримані ресурси від розміщення вільних коштів дають змогу профінансувати окремі програми в соціально-економічній сфері розвитку територій. Проте, з іншого боку, Урядом України розглядається відповідний процес як неефективне використання коштів, оскільки останні накопичуються і не приймають участі у бюджетному процесі. У зв'язку з цим органам місцевого самоврядування до кінця 2019 року заборонено розмішувати тимчасово вільні кошти загального фонду місцевих бюджетів на депозитних рахунках у банках [54].

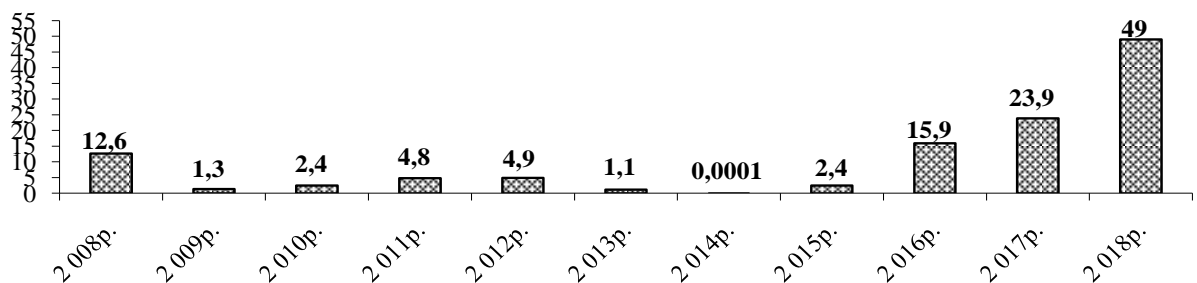


Рисунок 2.11 – Обсяг розміщення коштів місцевими бюджетами на депозитних рахунках у банках за 2008-2018 роки, млрд. грн.

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

У цілому зазначене свідчить, що прийняті зміни до бюджетно-податкового законодавства дещо розширили можливості фінансового забезпечення територій, проте сьогодні важливими є не стільки кількісні, як якісні параметри децентралізації місцевого самоврядування, оцінка яких дозволить більш детально вивчити сучасні тенденції та виявити недоліки у розвитку вітчизняної моделі бюджетної політики щодо формування фінансово спроможних регіонів.

### 2.3 Оцінка ефективності бюджетної політики держави

Поступово переходячи до стимулюючої моделі реалізації бюджетної політики, доцільно наголосити на необхідності визначення кола пріоритетів забезпечення економічного зростання. Проте у зв'язку з появою нових викликів та загроз, які обумовлені погіршенням економічної кон'юнктури та гальмуванням темпів економічного зростання, підвищуються також і вимоги до ефективності бюджетної політики держави. У свою чергу це апелює до необхідності розробки ефективної та науково-обґрунтованої стратегії бюджетної політики.

Ефективність бюджетної політики слід оцінювати за ступенем виконання нею належних функцій. З огляду на це ефективність бюджетної політики може розглядатися як з точки зору виконання державного бюджету, так і з точки зору впливу на соціально-економічну динаміку в країні. З огляду на конкретну ситуацію соціально-економічного розвитку країни бюджетна політика може передбачити різний ступінь перерозподілу національного доходу держави за допомогою бюджету, більший чи менший рівень централізації фінансових ресурсів у рамках бюджетної системи, посилення чи послаблення регламентації використання бюджетних коштів, бюджетного фінансування тих чи інших заходів, вибір шляхів досягнення збалансованості бюджетних доходів і видатків тощо.

Важливим є визначення оцінки ефективності пріоритетних напрямів бюджетної політики як інструменту соціально – економічного розвитку регіонів, запровадження дієвих бюджетних механізмів у системі інституційного середовища суспільства, підвищення результативності міжбюджетних відносин як складової державного регулювання економіки.

Протягом останніх років бюджетна політика в Україні зазнала істотних змін під впливом політичних та організаційних чинників, при цьому вона не відзначалася стабільністю й послідовністю розвитку. Проблемами бюджетної

політики стали недосконалість нормативно-правової бази системи державного управління, неефективні видатки, слабкий фінансовий менеджмент й управління державним боргом, непрозорість державних фінансів, що підкреслюють макроекономічні показники України за період аналізу (табл. 2.7).

За результатами проведеного дослідження варто відмітити сповільнення темпів росту ВРП у розрахунку на одну особу, рівня зареєстрованого безробіття до 2014 року, що зумовлено стрімким спадом виробництва та економіки в цілому внаслідок фінансової й наростаючої політичної кризи в країні. Цікавим є і той факт, що зовнішній державний борг на душу населення стабільно перевищував встановлений критичний рівень – 200 дол. США на особу. У 2018 р. його значення становило вже 1196,7 дол. США, тобто у 6 разів вище за критичну межу.

Неоднозначні тенденції зміни показників після 2014 року є результатом проведених в Україні реформ та кардинальних змін бюджетно-податкового законодавства. При цьому суттєве підвищення темпів росту доходів та видатків місцевих бюджетів у розрахунку на 1 особу з 2015 року є підтвердженням реформування механізму фінансового забезпечення місцевого самоврядування в державі відповідно до умов фінансової децентралізації. У цілому, результати оцінки макроекономічних показників України за період 2009-2018 роки свідчать про необхідність впровадження нового концептуального підходу до формування і реалізації пріоритетів бюджетної політики в досягненні соціально – економічного розвитку держави.

Чугунов І. Я. акцентує увагу на впровадженні видаткової концепції побудови бюджету [79, с. 93]. Для переходу на видаткову концепцію першочерговим є встановлення оптимального рівня оподаткування, при якому держава отримує достатню кількість доходних джерел для здійснення корисних суспільству державних видатків.

Таблиця 2.7 – Динаміка макроекономічних показників України за період 2009 - 2018 рр.

Показник	Роки										2010 р. у % до 2009 р.	2011 р. у % до 2010 р.	2012 р. у % до 2011 р.	2013 р. у % до 2012 р.	2014 р. у % до 2013 р.	2015 р. у % до 2014 р.	2016 р. у % до 2015 р.	2017 р. у % до 2016 р.	2018 р. у % до 2017 р.
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018									
ВРП на 1 особу, тис. грн	19,8	23,9	28,5	32,0	33,5	36,9	46,4	55,9	70,2	84,2	120,7	119,2	112,3	104,7	110,1	125,7	120,5	125,7	119,9
ВРП, млрд. дол.	117,2	136,4	163,2	175,8	183,3	131,8	90,6	93,3	112,1	130,8	116,4	119,6	107,7	104,3	71,9	68,7	102,9	120,2	116,7
Рівень інфляції, %	12,3	9,1	4,6	0,2	0,5	24,9	43,3	12,4	13,7	9,8	-3,2	-4,5	-4,4	+0,3	+24,4	+18,4	-30,9	+1,3	-3,9
Рівень зареєстрованого безробіття, % до населення працездатного віку	9,6	8,8	8,6	8,1	7,7	9,7	9,5	9,7	9,9	9,1	91,7	97,7	94,2	95,1	125,9	97,9	102,1	102,1	91,9
Державний борг на душу населення, тис. грн.	4,9	7,0	7,8	8,8	10,6	22,1	31,1	38,6	43,2	44,1	142,8	111,4	112,8	120,4	208,5	140,7	124,1	111,9	102,1
Зовнішній борг України, млрд. дол. США	26,5	34,8	37,5	38,6	37,5	38,8	43,4	45,6	49,0	50,5	131,3	107,7	102,9	97,1	103,5	111,8	105,1	107,4	103,1
Зовнішній державний борг на душу населення, дол. США	574,8	756,5	822,4	846,5	826,0	904,4	1011,6	1065,4	1155,7	1196,7	131,6	108,7	102,9	97,6	109,5	111,8	105,3	108,5	103,5
Дефіцит бюджету, млрд. грн.	-35,5	-64,3	-23,6	-53,5	-64,7	-78,1	-45,2	-70,2	-46,0	-59,2	181,1	36,7	226,7	120,9	120,7	57,9	155,3	65,5	128,7
Доходи місцевих бюджетів на 1 особу офіційними трансфертами, тис. грн.	2,9	3,5	4,0	4,9	4,8	5,1	6,9	8,6	11,8	13,3	120,7	114,3	122,5	97,9	106,2	135,3	124,6	137,2	112,7
Доходи місцевих бюджетів на 1 особу без трансфертів, тис. грн.	1,5	1,7	1,9	2,2	2,3	2,2	2,8	4,0	5,4	6,3	113,3	111,8	115,8	104,5	95,6	127,3	142,8	135,0	116,7
Міжбюджетні трансферти, млрд. грн.	62,2	77,8	102,8	124,4	115,8	130,6	174,0	195,4	272,6	298,9	128,9	120,3	131,2	93,0	112,8	133,2	112,3	139,5	109,6

Джерело: складено на основі [10-13; 54]

У більшості країнах світу найпоширеніші три концепції бюджетної політики. Згідно з першою концепцією, бюджет щороку має бути збалансованим (тобто досягається баланс доходів і видатків), а збалансованість бюджету – основна мета бюджетної політики. Друга концепція орієнтується на забезпечення збалансування бюджету не кожен рік, а за економічний цикл. Третя концепція ґрунтується на ідеї функціональних фінансів згідно з якою метою бюджетної політики є досягнення збалансованості економіки, а не бюджету як фінансового плану [50, с. 181].

На сьогоднішній день, динамічні зміни соціально-економічних процесів в системі бюджетних взаємовідносин обумовлюють необхідність формування та впровадження такої концепції бюджетної політики, що враховує економічні, соціальні, політичні, інституційні фактори розвитку держави.

До економічних слід віднести:

- створення сприятливих умов для розвитку виробництва, стимулювання сталої економічної розбудови держави;
- розвиток інноваційної моделі економіки;
- модернізація інфраструктури й базових секторів економіки;
- реалізація виваженої боргової політики.

Серед політичних факторів розглядаємо:

- створення умов для реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин та міжбюджетних відносин;
- поглиблення міжнародної економічної інтеграції України у напрямку співпраці з Євросоюзом;
- ефективність діяльності політичних організацій, фракцій на місцевому рівні;
- гармонізація національного законодавства із законодавством Європейського Союзу;
- формування стабільної нормативно-правової бази з урахуванням

напрямків реформування системи міжбюджетних відносин.

Соціальні фактори охоплюють;

- надання послуг для задоволення суспільних потреб виходячи з принципу достатності реальних державних ресурсів;
- поступове підвищення соціальних стандартів;
- проведення реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного розвитку регіонів.

Інституційні фактори обумовлюють істотне підвищення якісного рівня інституту місцевого самоврядування, впровадження інституційних засад у суспільстві з метою вдосконалення системи бюджетного регулювання, формування та реалізація інституційної моделі бюджетної системи, вдосконалення інституційного середовища економічного та бюджетного простору, регламентування інституційного механізму бюджетної політики, який позитивно вплине на соціально – економічні процеси.

Як нами було відмічено у першому розділі дипломної роботи, для забезпечення ефективності бюджетної політики при її розробці необхідно дотримуватися певних вимог. Головне з них – науковий підхід, що враховує реальний стан економіки, фінансів та бюджетної системи країни. Тому методичні засади оцінки ефективності пріоритетних напрямків бюджетної політики повинні базуватися на основі сучасної моделі взаємозв'язків на макро- , мезо- та мікрорівнях бюджетної системи. При цьому, треба погодитись з практиками, що ефективність бюджетної політики слід оцінювати за ступенем виконання нею належних функцій: по-перше, з точки зору виконання бюджету (фіскальна ефективність), по-друге – з точки зору впливу на соціально-економічну динаміку в країні (стратегічна ефективність) (рис. 2.12).

Надати об'єктивну оцінку ефективності бюджетної політики можна за умови використання відповідної сукупності критеріїв та показників. Більшість вітчизняних економістів у різній інтерпретації пропонують застосовувати наступні критерії ефективності бюджетної політики:

- рівень збирання бюджетних доходів загалом і податків зокрема;
- рівень виконання бюджетних зобов'язань;
- величина бюджетного дефіциту, його параметри та швидкість зростання державного боргу;
- обсяги фінансових ресурсів, які відволікаються на обслуговування державного боргу;
- рівень монетизації бюджетного дефіциту;
- величина валютних резервів, які використовуються для фінансування бюджетного дефіциту;
- динаміка ВВП;
- рівень безробіття;
- рівень виконання законодавчих і прирівняних до них актів про бюджет та інші [80 , с. 28].



Рисунок 2.12 – Модель оцінки ефективності бюджетної політики держави

Джерело: побудовано на основі [35; 59; 76]



На нашу думку, в даному контексті показники ефективності бюджетної політики мають бути взаємопов'язані з певними показниками розвитку економіки країни на макро-, мезо- та мікрорівнях. Економіко-математичне обґрунтування оцінки ефективності бюджетної політики може бути представлено наступною функціональною залежністю:

$$I_e = f(E_{\text{мак}}; E_{\text{мез}}; E_{\text{мік}}) \quad (2.1)$$

де,  $I_e$  – інтегральний показник ефективності бюджетної політики;

$E_{\text{мак}}$  – ефективність бюджетної політики на макрорівні;

$E_{\text{мез}}$  – ефективність бюджетної політики на мезорівні;

$E_{\text{мік}}$  – ефективність бюджетної політики на мікрорівні.

У рамках запропонованої методики оцінку ефективності бюджетної політики необхідно проводити в декілька етапів. На першому визначається система показників ефективності бюджетної політики на державному рівні, рівні міжбюджетних відносин та регіональному (табл. 2.8).

Таблиця 2.8 – Показники соціально-економічного розвитку України за 2009-2018 роки

Показник	Роки									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Рівень збирання бюджетних доходів, %	99,7	99,5	97,4	99,4	100,3	94,5	102,6	100,1	100,7	98,7
Рівень виконання бюджетних зобов'язань, %	98,6	98,8	93,5	92,4	91,2	88,7	85,6	94,6	94,4	93,7
Рівень погашення державного боргу, %	68,9	83,24	53,25	21,19	25,56	21,61	37,7	12,5	25,8	18,8
Рівень інфляції, %	12,3	9,1	4,6	0,2	0,5	24,9	43,3	12,4	13,7	9,8
Рівень безробіття, %	9,6	8,8	8,6	8,1	7,7	9,7	9,5	9,7	9,9	9,1
Доходи місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), % до ВВП	7,8	7,4	6,6	7,1	7,3	6,4	6,1	7,1	7,7	7,4
Видатки місцевих бюджетів, % до ВВП	13,37	13,82	13,59	16,64	15,00	14,27	12,15	14,53	16,41	15,82
Частка місцевих доходів у доходах Зведеного бюджету України, %	26,6	25,2	21,3	22,6	23,8	22,2	18,5	21,8	22,6	22,2
Частка місцевих видатків у видатках зведеного бюджету, %	41,01	41,35	40,23	42,78	47,61	43,14	42,72	41,43	46,42	45,6

Продовження табл. 2.9

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Частка субвенцій у видатках Зведеного бюджету, %	5,9	6,4	8,6	9,3	8,5	8,9	24,5	22,7	23,9	22,1
Частка дотацій у видатках Зведеного бюджету, %	10,3	10,6	10,3	9,8	11,7	11,7	1,5	1,2	2,4	2,4
Співвідношення ВРП на душу населення відповідного суб'єкту країни до середнього значення ВРП по країні на душу населення	0,58	0,61	0,60	0,63	0,62	0,65	0,67	0,69	0,63	0,65
Співвідношення обороту з роздрібної торгівлі і платних послуг в розрахунку на душу населення і середнього показника обороту з роздрібної торгівлі і платних послуг в розрахунку на душу населення по країні	0,68	0,69	0,66	0,67	0,60	0,69	0,70	0,71	0,69	0,69
Співвідношення об'єму інвестицій в основний капітал на душу населення регіону і середнього значення об'єму інвестицій в основний капітал на душу населення по країні	0,40	0,40	0,44	0,45	0,46	0,40	0,41	0,39	0,38	0,38
Співвідношення частки середньоспискової чисельності працюючих по відповідному регіону до аналогічного показника по країні	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Співвідношення середньодушових доходів населення регіону і прожиткового мінімуму і аналогічного середнього показника по країні	0,83	0,83	0,87	0,85	0,76	0,83	0,79	0,78	0,78	0,77

Джерел: складено на основі [10-13; 54]

Оцінка ефективності бюджетної політики на мезорівні розраховувалась за даними показників соціально-економічного розвитку Житомирської області.

На другому етапі в залежності від значень по кожному основному показнику визначається «рівень ефективності похідного показника» на основі застосування фазифікації. Визначення значущості (вагових коефіцієнтів)

показників ефективності в рамках третього етапу передбачається за допомогою метода попарного порівняння, запропонованого Т. Сааті. Вибір методу згортання показників ефективності в інтегральний показник на четвертому етапі відбувається за допомогою використання формули середнього арифметичного зваженого. На п'ятому етапі визначається оцінка бюджетної політики на макро- та мезорівнях за допомогою інтегрального показника, який узагальнює сукупність близько сорока показників різних класифікаційних угруповань. На шостому етапі розраховується загальний рівень ефективності бюджетної політики, що залежить від значень інтегрованого показника: [менше 0,25] - надзвичайно низький; [0,25-0,5] – низький; [0,5-0,75] – високий; [більше 0,75] – дуже високий та приймаються рішення щодо підвищення оцінки ефективності бюджетної політики (табл. 2.9).

Таблиця 2.9 – Оцінка ефективності бюджетної політики України за 2009-2018 роки

Показник	Роки									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ефективність бюджетної політики на державному рівні	0,25	0,26	0,28	0,25	0,26	0,25	0,27	0,27	0,28	0,28
Ефективність бюджетної політики на рівні міжбюджетних відносин	0,25	0,27	0,29	0,25	0,25	0,26	0,27	0,27	0,26	0,25
Ефективність бюджетної політики на місцевому рівні	0,27	0,25	0,27	0,28	0,25	0,28	0,27	0,27	0,28	0,27
Інтегральний показник ефективності бюджетної політики (середньозважене значення)	0,26	0,26	0,28	0,27	0,25	0,26	0,27	0,27	0,27	0,26

Джерело: складено автором

Як свідчать дані табл. 2.10 розрахункове значення інтегрального показника за аналізований період в межах 0,25 – 0,28, що відповідає низькому рівню ефективності бюджетної політики. Тому для покращення соціально-економічної ситуації в нашій країні пріоритетні напрямки бюджетної політики слід розробляти маючи на меті оптимальне збалансування бюджетних параметрів, враховуючи бюджетні пріоритети,

розвиток бюджетної системи та необхідність виконання державою головних функцій.

Бюджетна політика має здійснюватися комплексно враховуючі особливості її впровадження на макрорівні та мезорівні. До основних пріоритетних напрямків бюджетної політики на державному рівні слід віднести:

- беззаперечне фінансування усіх бюджетних зобов'язань, державне інвестування;
- зменшення боргового навантаження на економіку;
- забезпечення стратегічної спрямованості бюджетної політики;
- підвищення ефективності впливу бюджетного простору й бюджетного механізму на соціально – економічні процеси у суспільстві.

На місцевому мезорівні пріоритетними напрямками бюджетної політики є:

- розширення доходної бази місцевих бюджетів шляхом перерозподілу доходів між державним та місцевими бюджетами, розширення переліку місцевих податків і зборів;
- стимулювання соціально-економічного розвитку територій шляхом збільшення інвестиційної складової місцевих бюджетів (збільшення кількості джерел надходжень до бюджету розвитку),;
- завершення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням рівня розвитку інфраструктури територій, природно-ресурсного потенціалу тощо.

На рівні міжбюджетних відносин:

- удосконалення порядку та умов розподілу надання субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам;
- чітке розмежування видатків з Державного бюджету України та місцевих бюджетів згідно відповідних повноважень органів влади;
- законодавче визначення переліку завдань бюджетної політики між органами державної влади та місцевого самоврядування;

— посилення зацікавленості місцевих органів влади у розширенні та виконанні доходної частини місцевих бюджетів через закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків, зборів, трансфертів, вдосконалення системи розподілу дотацій.

Запропоновані методичні засади оцінки ефективності бюджетної політики з урахуванням пріоритетів розвитку на макро- та мезорівнях ще раз підкреслюють необхідність стратегічних перетворень, заради досягнення соціальної та економічної стабільності в державі. Для більш чіткої апробації отриманих результатів слід використовувати дані та проводити розрахунки на рівні регіонів відповідно до їх соціально-економічного стану. Проте, в будь-якому випадку методика дає можливість діагностувати та оцінити ефективність реалізації бюджетної політики на сучасному етапі розвитку.

Роблячи висновки щодо підвищення ефективності бюджетної політики в Україні необхідно вжити наступні заходи: якісне поліпшення нормативно-правової бази щодо бюджетного процесу в Україні; вдосконалення системи бюджетного планування; проведення реального розмежування видатків державного бюджету і місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації; розробка системи оцінки ефективності використання бюджетних коштів; скорочення прихованого дефіциту державного бюджету України.

## Висновки за розділом 2

Аналіз результативних показників бюджетної сфери та проведення загальної оцінки дисбалансів бюджетної політики України протягом 2009 – 2018 років дали можливість сформулювати такі висновки. Зокрема, визначено, що сучасна бюджетна політика України спрямована на консолідацію видатків і подолання дисбалансів у системі державних

фінансів, що дало змогу стабілізувати стан системи державних фінансів, нівелювати ризики затримки фінансування зовнішніх і внутрішніх зобов'язань, зменшити дефіцит державного бюджету й уповільнити темпи зростання державного боргу. Доведено неефективність державної політики у сфері розподілу та використанні бюджетних видатків держави. Обґрунтовано, що прискорення ділової активності в Україні спричинило вперше за останні роки позитивну динаміку надходжень до бюджету податку на прибуток та зростання надходжень від оподаткування імпорتنих операцій.

Проведене дослідження дало змогу встановити чинники, що впливали на результативність реалізації бюджетної політики держави на місцевому рівні, а саме: перерозподіл загальнодержавних податків та введення нових, забезпечили збільшення податкових надходжень; надмірна трансфертна підтримка регіонів, що послаблює зацікавленість місцевих органів у збільшенні доходів, не містить стимулів до пошуку додаткових джерел наповнення місцевих бюджетів; стійка орієнтація на виконання поточних завдань та першочергових потреб соціально-економічного розвитку та, як наслідок, відсутність належної орієнтації бюджетних видатків на стратегічні цілі розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

На основі наукових напрацювань вітчизняних учених та з урахуванням сучасних особливостей реалізації бюджетної політики, запропоновано методичний підхід для оцінки її ефективності. За результатами оцінки ефективності бюджетної політики України за 2009-2018 роки виявлено розрахункове значення інтегрального показника в межах 0,25 – 0,28, що відповідає низькому рівню ефективності бюджетної політики держави та потребує пошуку шляхів удосконалення бюджетної політики у напрямі посилення фінансової децентралізації. Обґрунтовано, що розв'язання проблем реалізації ефективної бюджетної політики сьогодні лежить в площині забезпечення ефективного управління бюджетними коштами в умовах суттєвих ресурсних обмежень на напрямках як споживання, так і розвитку економіки.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

#### 3.1 Шляхи вирішення проблемних питань реалізації бюджетної політики України в умовах євроінтеграції

У зв'язку з євроінтеграцією важливим завданням постає визначення можливостей гармонізувати бюджетну політику України та Європейського Союзу, виявити можливі наслідки, переваги та загрози. Пріоритетним є оцінка сучасних напрямів та реформувань бюджетної політики Європейського Союзу, можливості застосування його досвіду в Україні.

Результати проведеного аналізу практичних реалій реалізації сучасної бюджетної політики в Україні, проведеного у попередньому розділі дипломної роботи, дозволили визначити основні дисбаланси бюджетної системи та чинники, що їх спричиняють. Залежно від джерел впливу на бюджетну систему України до таких чинників віднесено:

- політичні – спричиняють вплив у результаті політичних рішень уряду, пов'язаних з непередбаченим прийняттям додаткових зобов'язань або ухиленням від попередніх зобов'язань. Такий вплив проявляється, зокрема, у разі збігу періоду планування бюджету з передвиборчим періодом, коли уряд або політичні партії використовують бюджет для демонстрації своїх популістських прагнень, акцентуючи увагу, наприклад, на зростанні соціальних або військових витрат, що накладає відбиток на структуру бюджету та ускладнює його виконання. Також варто зауважити, що починаючи з 2005 р., у центр уваги бюджетної політики почали ставити видатки, передусім соціального спрямування. Відповідно до такого підходу уряд спочатку декларував певний рівень видатків, під які фактично «підганявся» обсяг необхідних доходів. Така модель бюджетної політики сформувала певні пастки державної політики. Оскільки політичні чинники змушують уряд щороку збільшувати видатки (передусім соціального

спрямування), відповідно, щорічно зростає план збору доходів, який став у меншій мірі ґрунтуватися на економічних можливостях держави;

– соціально-економічні – зумовлені зміною економічних показників, що закладені в основу бюджетних прогнозів (уповільнення зростання ВВП, зростання обмінного курсу долара США та інше), що призводить до недосягнення прогнозних параметрів соціально-економічного розвитку держави. Погіршення економічної ситуації спричинює погіршення фінансового стану та платоспроможності платників податків в країні, результатом чого є поступове зростання заборгованості за платежами до бюджету та недоотримання реальних доходів;

– правові – включають у себе протиріччя в податковому та бюджетному законодавстві України, що впливають на процеси формування, розподілу й виконання бюджету. Можливим є також внесення змін до законодавства протягом бюджетного року, що зумовлює зміни власних доходів бюджетів;

– адміністративні – проявляють свій вплив тимчасовими порушеннями в бюджетному процесі при зміні посадових осіб, задіяних у такому процесі, при відсутності необхідної й достатньої інформації для своєчасного прийняття управлінських рішень і внесення коригувань до бюджету;

– організаційні – зумовлюють збої в проведенні процедур щодо виконання бюджету (наприклад, розподілу субсидій, розміщенні державних замовлень), ведуть до низького рівня виконання учасниками бюджетного процесу їхніх функцій, нецільового та неефективного використання бюджетних коштів, розкрадання коштів учасниками бюджетних відносин – розпорядниками бюджетних коштів;

– форс-мажорні обставини, зокрема, військові дії, техногенні катастрофи, природні, екологічні та інші стихійні події, – знижують доходи і збільшують видатки у зв'язку з необхідністю ліквідації їх негативних наслідків;



– територіально-демографічні особливості. В Україні гарантується забезпечення соціальних стандартів населенню, під якими розуміється визначений рівень основних соціальних гарантій у різних сферах його життя (доходи населення, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, освіта, культура та спорт тощо). Так, чисельність населення, його статеві-вікова структура, якісні показники здоров'я, категорії домогосподарств є результатом впливу різноманітних територіальних факторів, що зумовлює диференціацію у структурі та обсязі суспільних послуг, гарантованих пільг та субсидій і, відповідно, відмінності в потребах фінансового забезпечення окремих територій.

Останнім часом відбувається зростання обсягів умовних зобов'язань держави (зобов'язань за пільгами, пенсій, допомоги у випадку зниження реального рівня доходів населення) внаслідок збільшення кількості осіб, які потребують державної допомоги (внутрішньо переміщені особи, інваліди війни, діти загиблих воїнів АТО тощо), що потребує комплексного підходу в розв'язанні низки соціальних проблем та створенні умов для зростання фінансової забезпеченості та самостійності територій у контексті виконання соціальної функції держави. Якісною оцінкою виконання державою соціальної функції є обсяг видатків державного та місцевих бюджетів, що використовуються на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, а також його чисельність, яка потребує допомоги.

Внаслідок сукупного впливу перелічених чинників зменшуються доходи бюджету, зростають додаткові витрати коштів, незбалансованість бюджету, що, в разі обмеженості внутрішніх джерел запозичень, призводить до формування залежності від зовнішніх джерел фінансування. У цілому основні проблеми реалізації бюджетної політики на сучасному етапі розвитку України подано на рис. 3.1.

Серед актуальних проблем функціонування бюджетної системи України, що залишаються невирішеними, слід назвати неурегульованість фінансових потоків між державним бюджетом та державними

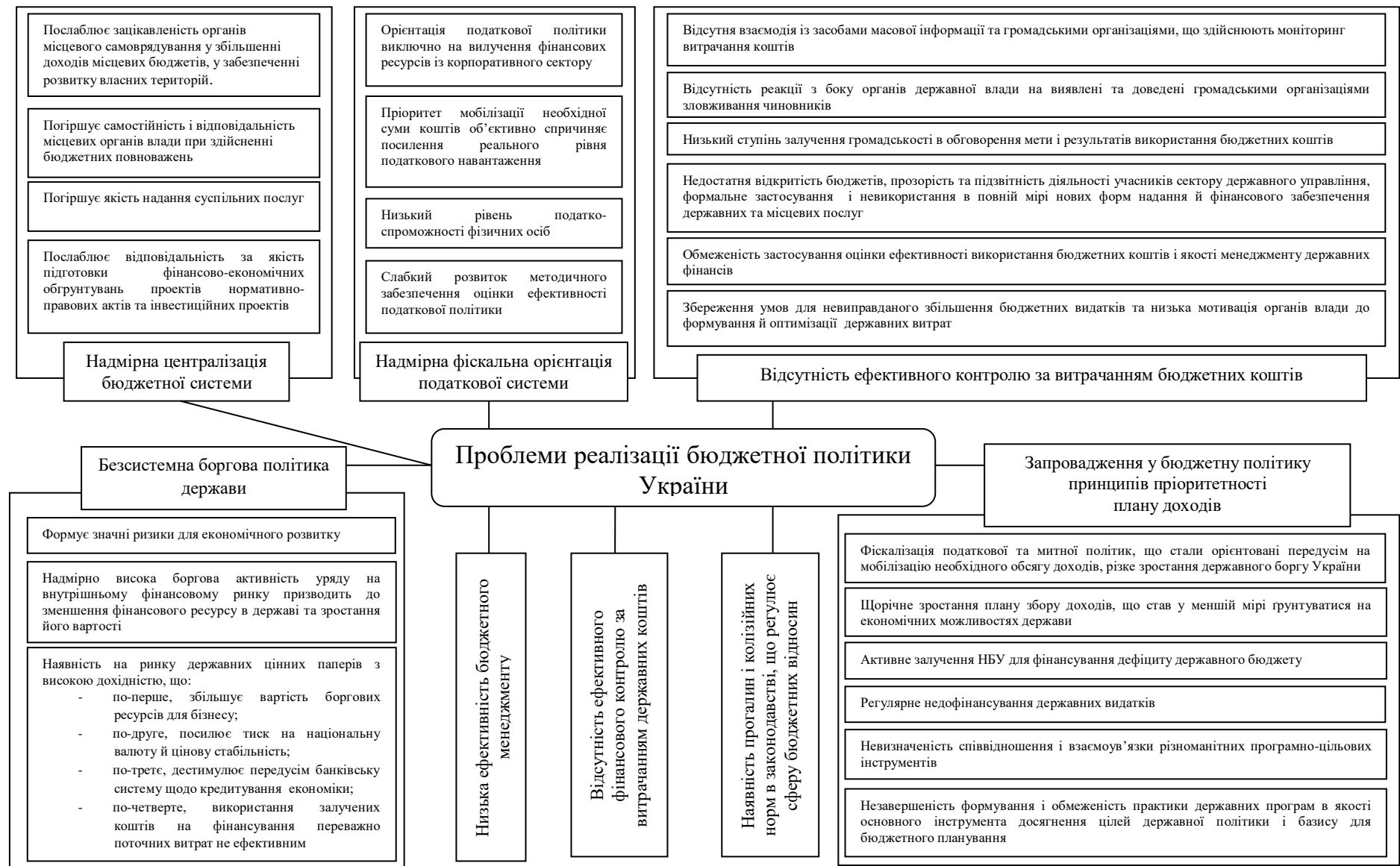


Рисунок 3.1 – Основні проблеми реалізації бюджетної політики України на сучасному етапі її розвитку

Джерело: складено на основі [17; 19; 28; 40; 76]

позабюджетними фондами. Відсутність обмежень у бюджетному законодавстві сьогодні дозволяє урядові фінансувати популістські заходи коштом державного бюджету, що відволікає значну частину фінансового ресурсу. Наприклад, трансферт з державного бюджету на покриття дефіциту Пенсійного фонду свідчить про те, що влада встановила пенсії понад економічно обґрунтований рівень. Натомість ефективна бюджетна система має змушувати уряд вирішувати проблеми через збалансування цих структур і пошук внутрішніх резервів для покриття дефіциту, а не у спосіб маніпулювання грошовими потоками.

Також варто акцентувати увагу на такій проблемі, як централізація доходів і видатків державного бюджету, що призводить до низки негативних явищ. Вилучаючи левову частину доходів до центрального бюджету, уряд послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за чинними статтями та пошуку нових джерел доходів. Така модель бюджетної системи сформувала пасивні органи місцевого самоврядування, які покладаються на допомогу з держбюджету і не є активними щодо розвитку власних територій. Кожен уряд декларує прагнення децентралізувати систему державних фінансів країни, передавши частину доходів державного бюджету на забезпечення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування. Проте через відсутність цілісного розуміння концепції децентралізації бюджетної системи, а також наочних доказів її ефективності на практичному рівні цей процес, попри наявність потужного лобі інтересів регіональної еліти в нинішній владі, відбувається надто повільно.

Попри проведення реформ у системі державного контролю за витрачанням бюджетних коштів, ситуацію поліпшити не вдалося. Розширення компетенції Державної аудиторської служби України та створення підрозділів внутрішнього аудиту не мало відчутного ефекту. Крім того, важливою проблемою контролюючих органів є відсутність взаємодії із громадянським суспільством, зокрема зі ЗМІ та громадськими організаціями,

що здійснюють моніторинг витрачання бюджетних коштів. Відсутність реакції з боку органів державної влади на виявлені й доведені інститутами громадянського суспільства зловживання чиновників зміцнює в суспільній думці переконання щодо безкарності та правового нігілізму в державі.

Відсутність належного регулювання видаткової політики розпорядників бюджетних коштів призводить до того, що досить частими є випадки, коли на тлі затримувачь фінансування захищених видатків бюджету окремі державні структури здійснюють закупівлю товарів, які можна класифікувати як предмети розкоші. Така практика, особливо в умовах рецесії, підриває довіру до державної влади в цілому і призводить до неефективного перерозподілу бюджетних коштів. Досвід свідчить, що навіть нормативні документи Кабінету Міністрів України щодо неприпустимості витрачання бюджетних коштів на товари розкоші сьогодні не є перешкодою для використання такої практики розпорядниками бюджетних коштів.

Надто високі видатки бюджету призводять до того, що податкова політика є орієнтованою виключно на вилучення фінансового ресурсу із корпоративного сектору. Пріоритет мобілізації необхідної суми коштів об'єктивно спричиняє посилення реального рівня податкового навантаження на підприємства. Зниження ставок основних податків, запровадження податкових стимулів та інші заходи щодо полегшення фіскального тягара нівелюються іншими діями контрольних органів щодо вилучення фінансового ресурсу підприємств, зокрема у спосіб затримувачь відшкодування ПДВ, стягнення авансових податкових платежів, накладення максимальних штрафів за порушення податкового законодавства, блокувачь законної можливості на податковий кредит із ПДВ, завищення митної вартості імпорту товарів тощо. Надмірна фіскальна орієнтація податкової системи є одним із головних чинників стримування підприємницької активності, оскільки обумовлює вилучення фінансових ресурсів, необхідних для підтримки поточної діяльності та здійснення інвестицій.

Безсистемна боргова політика держави формує значні ризики для

економічного розвитку. По-перше, надмірно висока боргова активність уряду на внутрішньому фінансовому ринку призводить до зменшення фінансового ресурсу в державі та зростання його вартості. Через наявність на ринку державних цінних паперів з високою дохідністю, інвестиції в які є менш ризикованими за інвестиції у підприємницький сектор, вартість боргових ресурсів для бізнесу зростає. Фактично в такий спосіб держава дестимулює передусім банківську систему щодо кредитування економіки. По-друге, залучені кошти спрямовуються на фінансування переважно поточних потреб. Така практика посилює тиск на національну валюту й цінову стабільність. Крім того, використання залучених коштів на покриття поточних видатків, по суті, є перекладанням поточних фінансових зобов'язань на бюджети майбутніх періодів, що є значним ризиком для активізації економічного зростання в майбутньому.

В окресленій ситуації, на наш погляд, важливим є реформування бюджетної й податкової систем. У відповідній реформі доцільно виокремити такі пріоритетні напрями бюджетної політики України на сучасному етапі, що мають бути реалізовані у середньостроковій перспективі (рис. 3.2).

1. Насамперед, необхідним є подальше впровадження елементів ринкової моделі управління державними фінансами. В Україні запроваджено лише окремі механізми ринкової (бізнесової) моделі управління державними фінансами, зокрема програмно-цільовий метод бюджетування, середньострокове бюджетне прогнозування, стратегічне планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Водночас вони не будуть дієвими без реалізації наступного етапу реформ, який має включати розподіл регуляторних та економічних функцій органів державної влади. Органи державної влади мають зберегти лише регуляторні функції, пов'язані зі створенням правил. Натомість економічні функції мають бути передані до державних агентств – автономних державних структур, наділених широкими повноваженнями щодо управління бюджетними коштами, які водночас мають відповідати за ефективність їх витрачання.

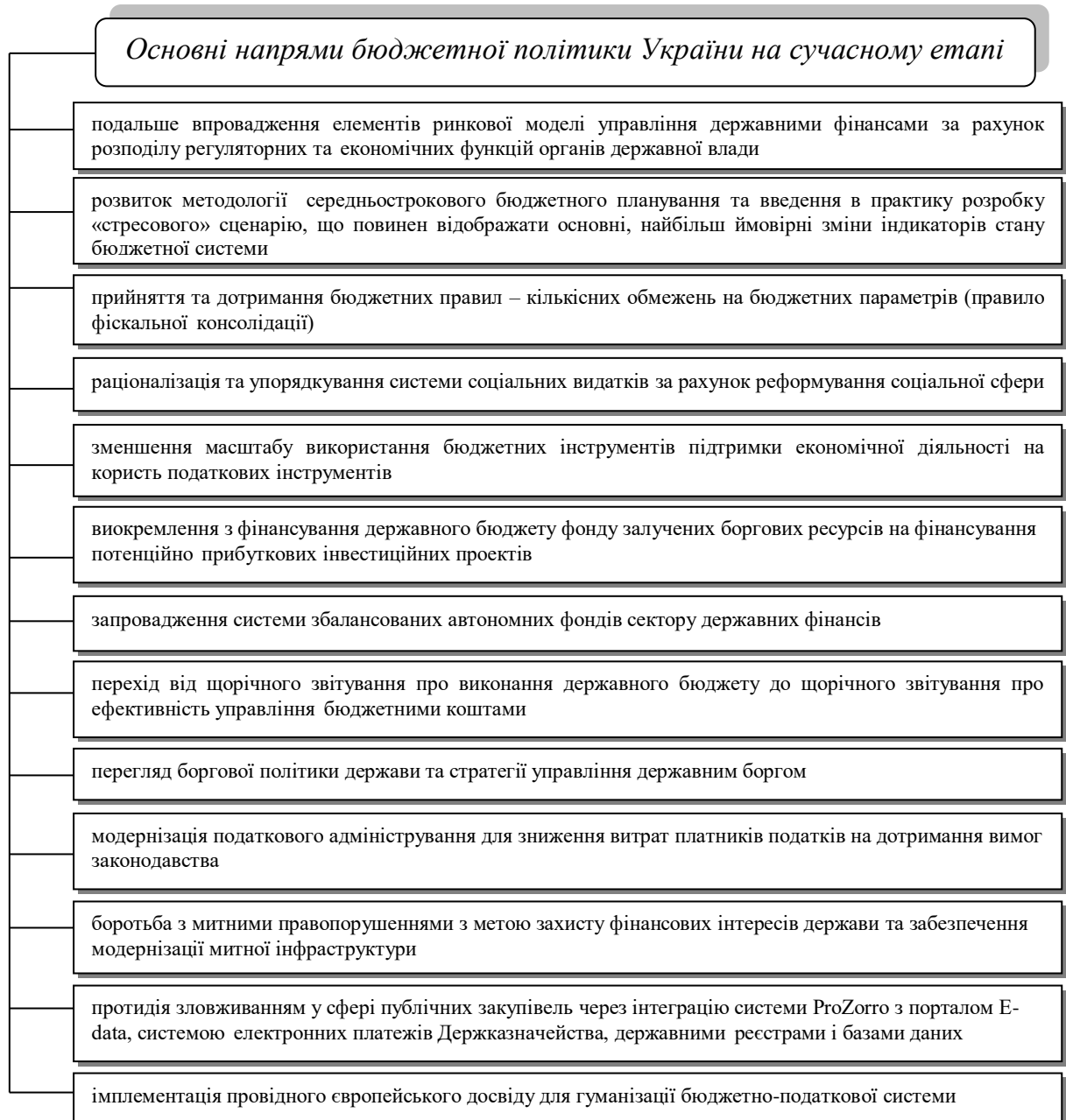


Рисунок 3.2 – Основні напрями бюджетної політики України на сучасному етапі

Джерело: складено на основі [17; 19; 28; 40; 76]

2. Розвиток методології середньострокового бюджетного планування. На відміну від середньострокового бюджетного прогнозування, яке має переважно інформативний характер, планування має забезпечити чіткий розподіл бюджетного ресурсу протягом трирічної бюджетної перспективи. Разом з тим середньострокове планування має охоплювати передусім інвестиційні видатки бюджету, які повинні групуватися у трирічні

бюджетні програми. Такий механізм, на нашу думку, забезпечить безперебійність бюджетного фінансування довготривалих інвестиційних проектів і поліпшить прогнозованість видатків бюджету.

Пропонуємо введення в практику розробку в складі бюджетного прогнозу додаткового, «стресового» сценарію, який повинен відображати основні, найбільш ймовірні зміни індикаторів стану бюджетної системи. Для реалізації таких заходів необхідно:

- по-перше, визначити очікуваний обсяг бюджетних доходів з урахуванням прямих і непрямих наслідків негативних шоків, включаючи зниження обсягів податкових надходжень, що виникає в подібних ситуаціях;
- по-друге, оцінити можливі розміри додаткових витрат, пов'язаних з реалізацією умовних і неявних зобов'язань у несприятливих умовах (наприклад, бюджетних витрат на підтримку стабільності банківської системи);
- по-третє, визначити способи адаптації бюджетної системи до несприятливих зовнішніх впливів із урахуванням скорочення доходів, ймовірного збільшення витрат і погіршення умов запозичень. А саме: оцінити необхідний обсяг фінансування з урахуванням можливих витрат доходів і додаткових витрат, визначити джерела фінансування з урахуванням погіршення доступу до фінансових ринків. У разі, якщо доступні джерела недостатні для повного фінансування в необхідних розмірах, потрібно підготувати варіанти скорочення витрат.

3. Важливішим заходом щодо зниження негативних впливів на стан бюджетної системи є прийняття та дотримання бюджетних правил – кількісних обмежень на бюджетних параметрів (правило фіскальної консолідації). Це допоможе збільшити адаптаційні можливості економіки до зовнішніх шоків.

4. Раціоналізація та упорядкування системи соціальних видатків. В умовах сповільнення економічної динаміки та посилення дисбалансів у різних ланках бюджетної системи, для подолання яких потрібний тривалий

час, можливості держави щодо подальшого випереджального зростання соціальних видатків будуть обмежені. Водночас значний ресурс для підвищення соціального захисту населення можна забезпечити за рахунок реформування соціальної сфери. Система пільг, субсидій і соціальних виплат має спрямовуватися лише на підтримку громадян з низькими доходами. Зменшення державної підтримки для заможних громадян уможливить збільшення пільг тим категоріям населення, які дійсно їх потребують, без надмірного додаткового зростання видатків бюджету. Крім того, необхідно зосередити увагу на перегляді методики визначення й розрахунку розміру соціальних стандартів, аби вони відповідали реальним показникам.

5. Зменшення масштабу використання бюджетних інструментів підтримки економічної діяльності на користь податкових інструментів. Бюджетна підтримка економіки, особливо приватного сектору, може здійснюватися за рахунок бюджетного та податкового механізмів. У середньостроковій перспективі необхідно зробити акцент на розвитку податкових інструментів, зокрема недискримінаційному наданні податкових пільг і стимулів для реалізації тих напрямів економічної діяльності, які узгоджуються з пріоритетами економічної політики держави. До таких варто віднести активізацію інвестиційно-інноваційної діяльності, підвищення енергоефективності економіки та екологічності продукції, розвиток малого бізнесу тощо.

6. Виокремлення з фінансування державного бюджету фонду залучених боргових ресурсів на фінансування потенційно прибуткових інвестиційних проектів. Оскільки боргові кошти мають власну вартість, раціональним є їх спрямування в інвестиційні проекти, доходи від яких дозволять уряду не лише повернути борг, а й покрити витрати на його обслуговування. До таких мають бути віднесені проекти, які генеруватимуть прибуток або обумовлять зниження бюджетних видатків, що сформує джерело для часткового погашення залучених боргових ресурсів. На першому етапі з урахуванням значного обсягу державного боргу має бути



встановлене обмеження на залучення нових боргових ресурсів для фінансування поточних видатків бюджету в обсязі вже існуючих зобов'язань за основною сумою боргу. Щорічні боргові залучення понад зазначену суму мають спрямовуватися виключно до фонду фінансування інвестиційних проектів. У перспективі потрібно відмовитися від залучення боргових ресурсів для фінансування поточних видатків і використовувати їх виключно на інвестиційні проекти.

7. Перехід від щорічного звітування про виконання державного бюджету до щорічного звітування про ефективність управління ресурсами системи державних фінансів і, насамперед, бюджетними коштами, спрямованими державою на підтримку економіки у формі податкових пільг і стимулів. Розширення та поглиблення звітності посилить відповідальність виконавчої влади щодо використання фінансових ресурсів держави.

8. Запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів. Проблеми таких структур, як Пенсійний фонд України, НАК «Нафтогаз України», «Укрзалізниця», мають вирішуватися через оптимізацію та реформування відповідно пенсійної системи, газового ринку та ринку залізничних перевезень, а не за рахунок коштів платників податків. Система вертикальних трансфертів має обмежуватися покриттям державою збитків таких структур, які вони отримують через державну політику надання пільг і субсидій окремим категоріям населення.

9. Перегляд боргової політики держави. Доцільним є затвердження стратегії управління державним боргом. Стратегія управління боргом має містити певні обмеження, які стримуватимуть уряд від агресивної і необґрунтованої боргової політики, спрямованої на покриття поточних видатків. Надання уряду права самостійно обмежувати власні дії навряд чи є раціональним і ефективним рішенням. Щоб цілі, завдання та конкретні заходи стратегії боргової політики були імперативними нормами, орган, який затверджує стратегію, та орган, який її реалізує, мають бути різними. Стратегія має містити конкретні та чіткі цілі, завдання, заходи, а також

виражені в числовій формі очікувані результати. Лише за таких умов вона може бути ефективною.

10. Модернізація податкового адміністрування для зниження витрат платників податків на дотримання вимог законодавства. Необхідно передбачити можливість отримання доступу до всіх сервісів та послуг Державної податкової служби України через Електронний кабінет платника податків. Об'єднання звітності з ПДФО та ЄСВ, заміна діючої моделі оподаткування прибутку підприємств податком на виведений капітал, запровадження єдиного рахунку для сплати податкових та митних платежів можуть істотно спростити механізм податкового адміністрування.

11. Боротьба з митними правопорушеннями з метою захисту фінансових інтересів держави. Доцільно запровадити «запобіжники» щодо штучного заниження митної вартості при ввезенні товарів, зловживання громадянами правом на ввезення товарів без оподаткування. Необхідним є забезпечення модернізації митної інфраструктури, що підвищить ефективність митного контролю, а також запровадження механізмів повноцінного обміну попередньою інформацією між Україною та суміжними країнами про кількість та вартість переміщуваних через митний кордон України товарів сприятиме прискоренню товарообігу, а створення спільної зони митного і прикордонного контролю на державному кордоні України – спрощенню митних процедур та скороченню часу митного оформлення. Очікувана гармонізація вітчизняного законодавства із положеннями Митного кодексу ЄС стимулюватиме євроінтеграцію України.

12. Протидія зловживанням у сфері публічних закупівель. Доцільно забезпечити інтеграцію системи ProZorro з порталом E-data, системою електронних платежів Держказначейства, державними реєстрами і базами даних, що дозволить спростити та прискорити відповідний документообіг. На сьогодні ProZorro в частині отримання інформації про платежі казначейства інтегровано не з державним порталом E-data, а з порталом приватної (громадської) організації. Функціонування централізованих

закупівельних організацій сприятиме професіоналізації та підвищенню ефективності державних закупівель, скороченню державних витрат та зниженню рівня корупції за рахунок посилення їх контрольованості.

13. Імплементация провідного європейського досвіду для гуманізації бюджетно-податкової системи. Остання має ставати контрциклічною, орієнтованою на зростання, сприяти інклюзивності – адаптації людей до економічних змін, підвищенню продуктивності людської праці, за показником якої Україна істотно відстає від розвинених країн. При цьому доцільно спиратися на європейську практику реформ, яка визначає у цій сфері низку пріоритетних напрямів, а саме: стимулювання інвестицій та зайнятості, боротьбу з ухиленням від оподаткування, перерозподіл податкового навантаження для коригування нерівності доходів та сприяння соціальній справедливості. Водночас сьогодні в Україні доцільно застосовувати спрощені та уніфіковані податкові норми із якомога меншою кількістю винятків. Запровадженню непрямих методів оцінки відповідності доходів та витрат за підсумками загального декларування громадянами своїх доходів та майна має передувати ретельне вивчення досвіду країн – членів Європейського Союзу.

Таким чином, проблему забезпечення збалансованості державних фінансів варто розв'язувати комплексно, не лише через фінансування реального сектора економіки, а й шляхом вироблення механізмів раціонального поєднання бюджетних та кредитних ресурсів, провадження виваженої боргової політики, пошуку реальних шляхів розширення фінансових можливостей регіонів, що дасть змогу сформувати дієву фіскальну політику, яка сприятиме соціально-економічному розвитку держави.

### 3.2 Бюджетна консолідація як інструмент підвищення ефективності бюджетної політики України

Важливим наслідком світової фінансової кризи стало погіршення стану державних фінансів країн з розвинутою економікою та країн, що розвиваються. У країнах з розвинутою економікою у період кризи значною мірою зросли бюджетні дефіцити (з 1 % ВВП до майже 9 % ВВП), а у ряді країн (Греція, Португалія, Іспанія) бурхливе зростання державного боргу в кризові роки спричинило боргові кризи. В Україні під час кризи також загострилася проблема бюджетного дефіциту та накопичення державного боргу. Враховуючи це, актуальним вважаємо питання розвитку дієвих інструментів бюджетної політики з метою стабілізації публічних фінансів, тобто продовження застосування бюджетної (фіскальної) консолідації.

Можна виокремити вузький та розширений піходи до тлумачення бюджетної (фіскальної) консолідації. Прихильники першого визначають її як державну політику, спрямовану на зменшення дефіциту та накопичення державного боргу; політику покращення балансу бюджету шляхом застосування заходів дискреційної фіскальної політики протягом визначеного періоду [40; 66; 75]. При цьому, до завдань, що вирішуються в ході реалізації програм бюджетної (фіскальної) консолідації насамперед відносять зменшення державних запозичень, що призведе до обмеження обсягів державної заборгованості.

Більш широким є розгляд бюджетної (фіскальної) консолідації як комплексу заходів, спрямованих на оптимізацію бюджетних видатків, здійснення структурних реформ, збільшення надходжень до бюджету не тільки шляхом змін у системі оподаткування, а й за рахунок стимулювання економіки та бізнесу [27]. Результативність вимірюється шляхом зменшення дефіциту та покращення управління державними фінансами.

Тобто інструментами реалізації політики бюджетної (фіскальної) консолідації виступають середньо- та довготермінові фінансові стратегії держав і плани бюджетної (фіскальної) консолідації, що передбачає стабілізацію публічних фінансів на основі встановлення меж дефіциту бюджету та державного боргу як основної мети. Більшість планів консолідації представляють детальну інформацію та обґрунтування необхідності скорочення бюджетних видатків і збільшення доходів, скорочення дефіциту бюджету. При цьому важливим є забезпечення прозорості дій урядів, деталізація заходів консолідації та результатів досягнення встановлених цілей, що сприятиме становленню інституту суспільної довіри.

До напрямів реалізації бюджетної (фіскальної) консолідації належать [41, с. 59]:

- 1) обмеження дефіциту сектора загального державного управління;
- 2) зменшення обсягів і покращення структури державного боргу, з урахуванням пріоритетів економічної, фінансової та бюджетної безпеки, тобто процес не повинен супроводжуватися посиленням негативних впливів на основні макроекономічні показники розвитку країни (темпи зростання ВВП, податкове навантаження, рівень споживання, величину платоспроможного попиту, рівень інфляції тощо).

У даному випадку фіскальна консолідація, як вважає О. Длугопольський, має виступити специфічною антикризовою стратегією бюджетної політики, реалізація якої допомагає суттєво зменшити вплив кризи на стан державних фінансів, покращити загальний тренд розвитку національної економіки у довгостроковій перспективі [28, с. 29], що є, безперечно, актуальним для України нині. Водночас фахівці наголошують, що в окремих випадках (якщо такі впливи не повністю враховано) позитивні результати, досягнуті у ході реалізації програм фіскальної консолідації, можуть навіть перекриватися негативними наслідками в багатьох сферах економічного і соціального розвитку країни, адже зазначені програми, як

правило, реалізуються шляхом скорочення державних видатків або розширення ресурсної бази, що залучається до виконання бюджету сектора загального державного управління.

Варто зауважити, що заходи бюджетної (фіскальної) консолідації для кожної з країн залежать від економічного потенціалу, державного боргу, боргового фінансування і політичних рішень стосовно збільшення податків і скорочення державних витрат. Політика відновлення сталого розвитку суспільних фінансів у фінансовій політиці зарубіжних країн розрахована, як правило, на середньострокову перспективу.

Таким чином, у досить складних нинішніх умовах в Україні, коли високою є залежність від міжнародних організацій, які диктують умови надання кредитів для стабілізації економіки, на нашу думку, на часі формування ефективної моделі бюджетної політики України з урахуванням несприятливих інституціональних і політичних умов, що ускладнюють нині ситуацію у сфері публічних фінансів та вимагають необхідних кроків, які рекомендуються Європейським Союзом і адекватні вимогам Фіскального Пакту (табл. 3.1), зокрема заходів фіскальної консолідації, які в свою чергу сприятимуть не тільки процесу зміцнення бюджетної безпеки, але й економічній стабілізації країни загалом (табл. 3.2).

Таблиця 3.1 – Економічний зміст Фіскального Пакту Європейського Союзу

ФІСКАЛЬНИЙ ПАКТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ – угода, яка передбачає:		
1) жорстку фінансову дисципліну та бюджетний облік на основі чітких стандартів з контролем Євростату, 2) ступінчасту та автоматизовану систему санкцій за її порушення, 3) бюджетні обмеження у межах жорстких параметрів:		
Приймається верхня межа платоспроможності країни, розрахована на базі Європейської системи національних рахунків – бюджетний дефіцит сектору загального державного управління (ЗДУ) – у межах «маастрихтського рівня» 3 % від ВВП	Керівництво країн бере на себе зобов'язання в якості середньострокової мети затверджувати структурно збалансований бюджет («очищений» від кон'юнктурних та одноразових впливів) – з річним структурним дефіцитом не більше 0,5% номінального ВВП, крім тих випадків, коли квота державної заборгованості значно менше 60% від ВВП	Запровадження в національне право «боргового гальма» (debt brake) – обмеження державного боргу (боргу ЗДУ) «маастрихтським рівнем» у 60% ВВП, за ігнорування передбачаються санкції в розмірі до 0,1% від ВВП

Джерело: складено на основі [30]

Як вважають експерти МВФ продовження запровадження жорстких правил, орієнтованих на Фіскальний Пакт, та їх дотримання могло б допомогти Україні відійти від експансивної фіскальної політики у сфері публічних фінансів, в результаті якої, наприклад, структурне бюджетне сальдо погіршувалося переважно внаслідок примноження видатків [4, с. 25].

Таблиця 3.2 – Несприятливі інституціональні й політичні умови та необхідні заходи фіскальної консолідації задля удосконалення бюджетної політики України з урахуванням стандартів Європейського Союзу

Несприятливі умови	Результати	Заходи фіскальної консолідації
Макроекономічний прогноз, котрий є основою для складання будь-якого бюджету та фінансового планування, не є незалежним	Відсутність об'єктивного макроекономічного прогнозування й оцінки податкових надходжень, що є вимогою Європейського Союзу	Запровадження бюджетного планування (на термін середньострокового фінансового планування – мінімум t+3) на основі незалежного макроекономічного прогнозування та оцінки податкових надходжень
Деякі бюджетні (фіскальні) правила відсутні взагалі, а ті, що діють, ще не мають обов'язкового (обмежувального) характеру	Відсутність жорстких бюджетних правил, що є вимогою Європейського Союзу	1) Запровадження чітких обов'язкових (обмежувальних) національних фіскальних правил, що ґрунтуються на стандартах Європейського Союзу, котрі діяли б стосовно як складання, так і виконання бюджету, та дотримання котрих контролювалося б незалежним органом 2) Запровадження інструменту контролю фінансової звітності щодо бюджету, який дасть змогу перевіряти фактичне дотримання фіскальних правил та, у разі занадто частих і значних відхилень, передбачатиме відповідні контрзаходи
Ухвалений бюджет не має обов'язкового характеру, оскільки зміни до нього не підлягають обмеженню за обсягом і заходами та вносяться як Кабінетом Міністрів, так і народними депутатами України	У поточному бюджетному році за рішенням політично відповідальних осіб можуть запроваджуватися нові бюджетні заходи, що заборонено в країнах Європейського Союзу	1) Законодавча заборона внесення змін до поточного бюджету протягом бюджетного року, за винятком виникнення певних чітко визначених обставин. 2) Конституційне запровадження звітності/моніторингу та експертизи економічної й фінансової політик із боку незалежних інституцій
Некоректне відмежування державного сектора, враховується переважно центральний рівень	Не враховується зовсім або враховується лише частково рівень територіальних громад, районів, система державного соціального забезпечення, особливі бюджетні фонди, тобто всі складові державних фінансів, котрі, згідно з європейською системою національних рахунків, статистично належать до державного сектору	1) Здійснення коректного відмежування державного сектора з урахуванням вимог Європейської системи національних рахунків та європейської системи бюджетного нагляду 2) Здійснення ідентифікації всіх державних установ, оскільки, за європейськими фіскальними правилами, спеціальні державні установи також мають бути враховані

Джерело: складено на основі [4]

Однак треба бути досить обережними, щоб не повторити помилки

Греції, а також Ірландії, Італії, Іспанії, Португалії, зокрема стосовно вирішення проблеми дисбалансів, що є надактуальною для сучасної ситуації в Україні. Тим більше що більшість економістів визнають, що подібні програми, які запроваджувалися у перерахованих країнах, тільки поглиблюють спад. Зокрема, головний економіст МВФ Олів'є Бланшар визнав: «Занадто швидке скасування фіскальних стимулів (зниження податкових ставок, податкові канікули, скорочення внесків до соціальних фондів) у країнах, де виробництво і без того скорочується, може продовжити рецесію, не забезпечуючи очікуваної бюджетної економії. Це особливо справедливо, якщо консолідація (зменшення дефіциту бюджету) зосереджена на урізанні державних видатків і якщо масштаб консолідації значний» [20].

Європейська практика реалізації політики фіскальної консолідації показує, що існує значна відмінність у інструментах реалізації цієї політики між високорозвиненими країнами та країнами, що розвиваються. Так, країни що розвиваються, здебільшого, використовують податкові інструменти, тобто збільшують податкове навантаження, у той час як розвинені країни намагаються зменшувати свої витрати. При цьому, необхідною складовою успішної фіскальної консолідації є запровадження заходів, які менш негативно впливатимуть на економічне зростання.

При цьому, здійснення заходів фіскальної консолідації є індивідуальним для кожної країни в залежності від рівня економічного розвитку.

У європейській практиці є багато прикладів застосування заходів фіскальної консолідації. Так, у Франції реалізація фіскальної консолідації передбачала прийняття закону про бюджет на чотирирічний період та пенсійну реформу. Уряд Іспанії ухвалив загальний обсяг фіскальної консолідації в обсязі близько 6% ВВП через зниження заробітних плат державним службовцям на 5% у 2010 р. та «замороження» їх у 2011 р. У Греції фіскальна консолідація передбачала скорочення бюджетного дефіциту через «замороження» виплат заробітних плат для державних службовців та



пенсій, з одночасним збільшенням ставки ПДВ з 21% до 23% та зростанням ставок акцизного податку. У Португалії фіскальна консолідація передбачала зростання ставок податку з продажу та податку на доходи фізичних осіб. Програма фіскальної консолідації цих країн стосувалася, переважно, скорочення державних витрат та затвердження на всіх рівнях влади рамкової угоди щодо стійкості державних фінансів. Загалом, заходи фіскальної консолідації у країнах Європейського союзу стосувалися скорочення видатків та зростання доходів (табл. 3.3).

Таблиця 3.3 – Заходи фіскальної консолідації у деяких країнах Європейського союзу

Заходи	Франція	Німеччина	Греція	Ірландія	Італія	Португалія	Іспанія	Велика Британія
<i>Заходи, які стосувалися скорочення витрат</i>								
Скорочення / замороження заробітної плати в державному секторі	-	-	x	x	x	x	x	x
Контроль чисельності державних службовців	x	-	x	x	x	x	x	x
Зменшення витрат на пенсійні виплати	x	-	x	x	x	x	x	x
Зменшення витрат на охорону здоров'я	x	-	x	x	x	x	x	x
Зниження соціальних виплат (без урахування пенсійних та медичних пільг)	-	x	x	x	x	x	x	x
Зниження державних інвестицій	-	-	x	x	x	x	x	x
Підвищення ефективності державних витрат	-	-	x	-	x	-	-	x
Інші заходи	x	-	-	-	-	x	x	-
<i>Заходи, які стосувалися збільшення надходжень</i>								
Збільшення оподаткування власних доходів громадян	x	-	x	x	x	x	x	x
Збільшення оподаткування прибутку підприємств	x	x	-	-	x	x	x	-
Збільшення податку на приріст капіталу	-	-	-	x	x	x	x	x
Збільшення ставок на соціальне страхування	x	-	x	-	x	-	x	x
Збільшення податку на додану вартість	x	-	x	x	x	x	x	x
Збільшення акцизів	x	-	x	x	x	x	x	x
Збільшення податку на майно	-	-	x	x	x	x	x	x
Поліпшення податкової дисципліни	-	-	x	x	x	x	x	x

Джерело: складено на основі [30]

На практиці політика фіскальної консолідації дала певні позитивні результати, зокрема, дефіцит ЄС-28 зменшився із 6,6% у 2009 р. до 1,7% у 2017 р., при цьому, у Єврозоні (ЄС-19) дефіцит зменшився із 6,3% у 2009 р. до 1,5% у 2017 р. Один із найкращих показників стану державних фінансів був зафіксований у Німеччині, де профіцит бюджету у 2017 р. становив 0,2%

ВВП, а найгірший – у Франції (3,4% ВВП). З іншого боку, заходи фіскальної консолідації виявилися неефективними стосовно скорочення обсягів державного боргу, який постійно зростає.

Отже, виходячи із досвіду країн ЄС, в Україні доцільним є продовження проведення фіскальної консолідації з метою зменшення бюджетного дефіциту. При цьому, проблему накопичення державного боргу при реалізації фіскальної консолідації пропонуємо вирішити через врахування децентралізованої моделі міжбюджетних відносин у зв'язку із проведенням децентралізації бюджетних повноважень.

Тобто, враховуючи досвід країн ЄС, з одного боку, в Україні доречним є розподіл бюджетних повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування в частині передачі на місця повноважень, які забезпечують локальні суспільні блага, а на центральному рівні залишити повноваження, які забезпечують суспільні блага незалежно від місця проживання. З іншого боку, фінансові ресурси для забезпечення належного рівня суспільних благ необхідно формувати з урахуванням територіальних особливостей різних регіонів України. Так, для промислово-індустріальних регіонів зарахування до обласних бюджетів 10% акумульованого податку на прибуток підприємств дало позитивний результат, у той час, як для аграрних регіонів такого поліпшення не відбулося. Тому при проведенні децентралізації бюджетних повноважень доцільним є зарахування до місцевих бюджетів податків, які рівномірно розподіляються між різними регіонами, тобто податків на споживання, зокрема, податку на додану вартість.

На наш погляд, запропонований комплексний підхід дозволить ефективніше використовувати обмежені фінансові ресурси, що сприятиме зменшенню бюджетного дефіциту без збільшення податкового навантаження чи зменшення обсягів бюджетних видатків, а також сприятиме зменшенню рівня державного боргу.

Таким чином, в Україні на загальнодержавному рівні здійснення фіскальної консолідації можливо за такими напрямками:

- запровадження фіскальних правил, які стосуються обмеження розмірів бюджетного дефіциту, встановлення обмежень на розширення видатків та встановлення правил, які стосуються державного боргу. Це, в першу чергу, «золотого правила» фіскальної політики, яке передбачає здійснення державних запозичень виключно на інвестиції, а не на фінансування поточних видатків уряду (табл. 3.4);
- використання податкових інструментів фіскальної консолідації.

Таблиця 3.4 – Рекомендовані фіскальні правила для України з урахуванням стандартів Європейського Союзу та зарубіжного досвіду у сфері державних фінансів

Фіскальне правило	Економічний зміст
1. «Золоте правило», яке наголошує на тому, що державні запозичення повинні спрямовуватися виключно на інвестиції, а не на фінансування поточних видатків	Найбільш відоме фіскальне правило, що виступає орієнтиром реалізації політики у сфері державних фінансів, тобто на усіх фазах економічного циклу уряд повинен запозичати виключно для інвестування з метою забезпечення добробуту наступних поколінь, а поточні видатки повинні оплачуватися поточними податковими надходженнями (досвід Великобританії, Ірландії)
2. Перевищення 60 %-ого граничного показника квоти державного боргу має обов'язковий (обмежувальний) характер	«Боргове гальмо» (debt brake) – обмеження державного боргу рівнем у 60 % ВВП, діє як правило стійкого інвестування та логічно доповнює «золоте правило», наголошує на дотриманні «стабільної і розумної» межі державного боргу, оптимальний розмір коливається від 40 до 60% ВВП (досвід країн ЄС, зокрема Німеччини)
3. Фіскальне правило, орієнтоване на річне (багаторічне) бюджетне сальдо завдяки середньостроковому бюджетному плануванню	Правило, за яким бюджетне сальдо як показник середньострокового бюджетного планування значно краще піддається управлінню, має діяти в аспекті збалансування бюджетних асигнувань, тобто дефіцит державного бюджету повинен бути компенсований профіцитом у наступні кілька років (досвід країн Європейського Союзу, зокрема Німеччини)
4. Перевищення 3%-го граничного показника квоти дефіциту бюджету має обов'язковий (обмежувальний) характер	Встановлення «стелі» дефіциту бюджету – у межах 3% ВВП (досвід країн Європейського Союзу)
5. Фіскальне правило, що спрямоване на забезпечення мети бюджетної політики – досягнення «середньострокової бюджетної мети» – структурне бюджетне сальдо має бути збалансованим	Структурний дефіцит – не вище 0,5% ВВП, що забезпечує кон'юктурне симетричне очищення, тобто можливості кон'юктурно обумовленого дефіциту за несприятливої кон'юнктури має бути дзеркально протиставлений обов'язок кон'юктурно обумовленого профіциту за сприятливої кон'юнктури (досвід країн ЄС)
6. Фіскальне правило, що стосується обмеження видатків бюджету	Практика показує, що найефективнішими є середньострокові плани, які встановлюють ліміти видатків. При цьому видатки мають бути обмежені як на загальному рівні, так і на рівні розпорядників коштів нижчого рівня (досвід Європейського Союзу)

Джерело: складено на основі [4, с. 26; 27, с. 169; 28, с. 27; 40]

Насамперед, ці фіскальні правила повинні відповідати вимогам Пакту

стабільності і зростання та закріплені у Фіскальному Пакті Європейського Союзу, тобто поряд із дотриманням фінансово-політичних критеріїв Маастрихтської угоди забезпечувати розроблення «середньо-строкової бюджетної мети» та, після відповідної адаптації, її щорічне дотримання в державному секторі, включаючи усі державні рівні й фонди. При цьому, як рекомендують фахівці [4, с. 27], перевагу варто віддати правилу, котре принципово спрямоване на забезпечення збалансованості бюджетного сальдо, а не тому, що обмежує видатки чи обсяг державного боргу.

Таким чином, з метою забезпечення макроекономічної стабільності в країні на часі необхідність реалізації певних практичних кроків на шляху формування ефективної моделі бюджетної політики України з урахуванням стандартів Європейського Союзу у сфері публічних фінансів. Для України актуальним є запровадження заходів бюджетної (фіскальної) консолідації як антикризової стратегії бюджетної політики, які практикуються у зарубіжних країнах, котрі мали б обов'язковий характер стосовно як складання бюджету, так і його виконання.

### 3.3 Напрями та засоби вдосконалення бюджетної політики на регіональному рівні в умовах фінансової децентралізації

Започатковані зміни в фінансово-економічній системі України останніх років та поглиблення процесів фінансової децентралізації обумовлюють необхідність подальшого вдосконалення бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів. Окрім того, нові виклики актуалізують потребу формування відповідних механізмів подолання впливу негативних факторів, стабілізації динаміки розвитку та забезпечення ендогенно-орієнтованого розвитку в умовах інституційних змін.

Серед ключових напрямів вдосконалення бюджетної політики розвитку

регіонів виділемо наступні (рис. 3.3).

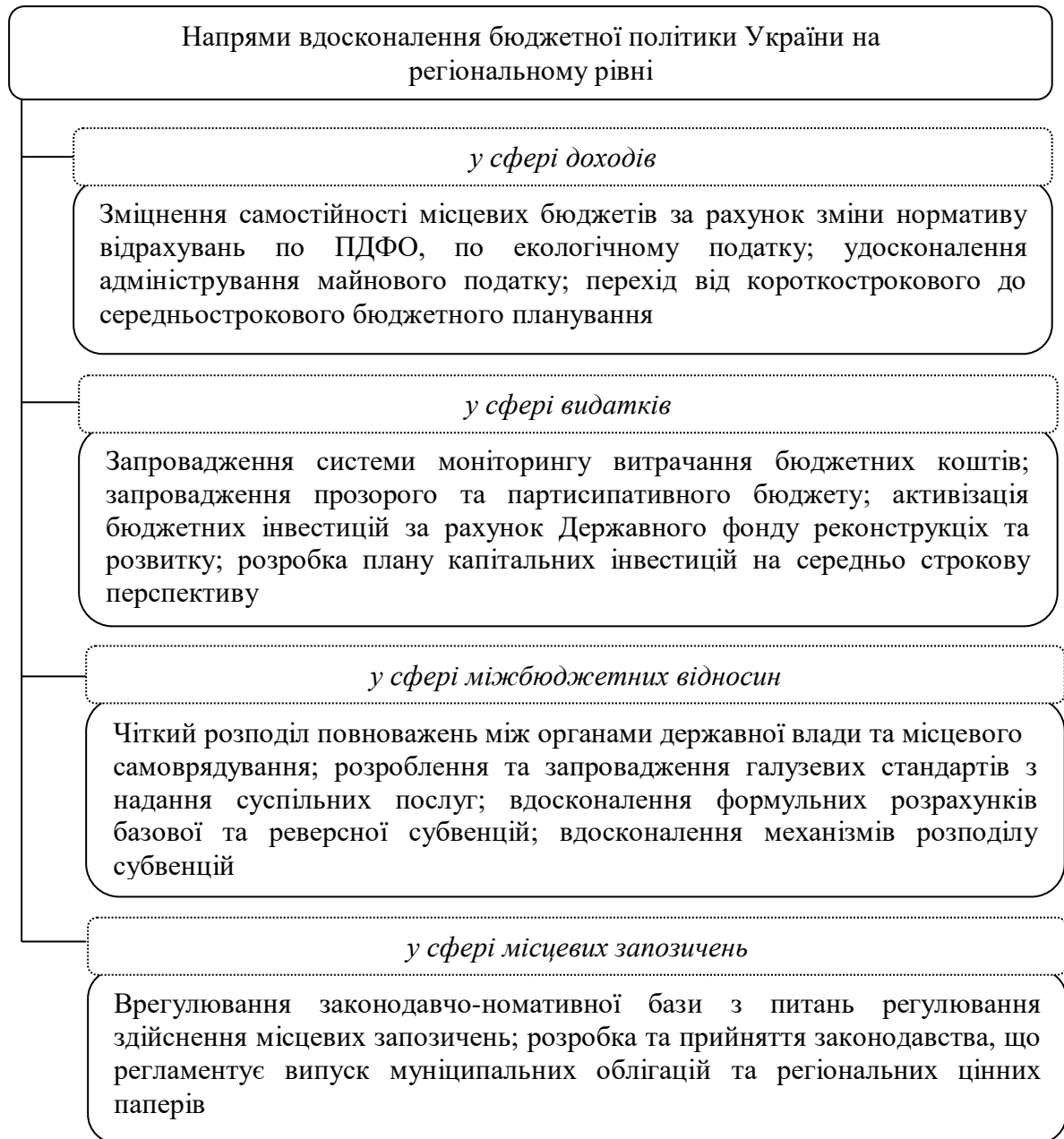


Рисунок 3.3 – Напрями вдосконалення бюджетної політики на регіональному рівні

Джерело: запропоновано автором

1. Підвищення ефективності бюджетної політики України на регіональному рівні потребує вдосконалення її дохідної складової, що передбачає здійснення низки таких заходів.

1.1 Зміцнення самостійності місцевих бюджетів та розширення їх

фінансової спроможності.

Зокрема, вважаємо, за доцільне переглянути склад доходів місцевих бюджетів, що дозволить зменшити трансфертну залежність з державного бюджету. На наш погляд, обґрунтованим є збільшення нормативу відрахування з ПДФО до бюджетів об'єднаних територіальних громад за рахунок тієї частини податку, що розподіляється до обласного бюджету. Також потребує удосконалення система адміністрування майнового податку, зокрема вирішення проблеми інвентаризації земель та формування повноцінного земельного кадастру; посилення фіскального адміністрування земельного податку й орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності; зміна бази оподаткування нерухомості із загальної площі на ринкову вартість об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його часток.

1.2 Скорочення переліку захищених статей. Такий захід передбачає внесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють складання і виконання розпису щодо введення квартального розпису місцевих бюджетів (в частині оптимізації захищених статей видатків). На наш погляд, розробка дієвої системи оцінки бюджетних ризиків та бюджетних зобов'язань сприятиме підвищенню ефективності бюджетної політики на регіональному рівні.

1.3 Розвиток процесу середньострокового бюджетного планування, що розпочався з 2018 року стосовно місцевих бюджетів, які мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом. Варто зазначити, що на даний час ключовою проблемою оцінювання ефективності виконання бюджетних програм, а отже і реалізації бюджетної політики, є вибір та застосування реалістичних показників вимірювання результативності. Тож вважаємо, що для того, щоб середньострокове планування стало вектором розвитку бюджетної політики необхідно удосконалити інструментарій оцінювання бюджетних програм на рівні головних розпорядників з урахуванням наступних вимог: чітка відповідність мети програми пріоритетам розвитку

певної галузі; об'єктивність показників в будь-якому часовому інтервалі; достовірність та легітимність показників, що дозволить використовувати їх при складанні звітності; можливість оцінювання ступеня досягнення кінцевої мети; здатність відображати причинно-наслідкові зв'язки між потraченими бюджетними коштами і отриманими вигодами; аналіз виконання бюджетних програм здійснювати на предмет досягнення результативних показників, відповідність отриманих результатів інтересам замовників.

2. Вдосконалення бюджетної політики в сфері видатків дозволить створити сприятливі умови для економічного зростання та розвитку регіонів, а також сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

2.1 Вважаємо, що інвентаризація існуючих державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів та приведення їх у відповідність до наявних обсягів фінансових ресурсів – здатна посилити ефективність видатків. Окрім того, вважаємо за доцільне запровадити постійний моніторинг як ефективності використання бюджетних коштів, так і діяльності головних розпорядників та розпорядників нижчого рівня.

2.2 У роботі нами було доведено, що переважання поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку є негативною рисою видаткової бюджетної політики регіонів, а видатки за функціональною класифікацією мають соціально орієнтований вектор, зокрема – виключне фінансування споживчих потреб. Така бюджетна політика не вирішує соціальних проблем регіону і не забезпечує економічний розвиток, а тому потребує перегляду та зміщення акцентів в сторону зростання інвестиційних видатків територій, а не ремонту чи реконструкції. В цьому сенсі, доцільно органам місцевого самоврядування розробити план регіональних капітальних інвестицій на плановий та два наступні за плановим періоди, який би містив чіткий перелік інвестиційних програм, реалізація яких здійснюватиметься за рахунок коштів Державного фонду реконструкції та розвитку, обласного бюджету, субвенції на соціально-економічний розвиток, коштів місцевих бюджетів тощо.

3. Вирішення проблем оптимізації системи міжбюджетних відносин в умовах розширення фінансової самостійності місцевого самоврядування може базуватися на таких заходах.

3.1 Чіткий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Як було зазначено нами у параграфі 3.2 дипломної роботи, модернізація бюджетної політики розвитку регіонів України на засадах децентралізації та саморозвитку потребує чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, який би базувався на економічних критеріях (табл. 3.5).

Таблиця 3.5 – Пропонований розподіл видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи України

Показники	Сучасне нормативно – правове регламентування	Пропозиція автора
Оборона	ЦР	ЦР
Громадський порядок	ЦР, МР	МР
Судова влада	ЦР	ЦР
Економічна безпека	ЦР	ЦР
Міжнародні відносини	ЦР	ЦР
Грошово – кредитна політика	ЦР	ЦР
Обслуговування боргу	ЦР, МР	ЦР, МР
Соціальне забезпечення	ЦР, МР	ЦР, МР
Пільги підприємствам	ЦР	ЦР
Виплати по безробіттю	ЦР	ЦР
Регулювання економічної діяльності	ЦР	ЦР, МР
Транспорт	ЦР	ЦР, МР
Охорона навколишнього природного середовища	ЦР, МР	ЦР, МР
Промисловість, сільське господарство	ЦР, МР	МР
Освіта	ЦР, МР	МР
Фізична культура та спорт	МР	МР
Культура та мистецтво	МР	МР
Охорона здоров'я	ЦР, МР	МР
Водопостачання та водовідведення	МР	МР
Пожежна охорона	МР	МР
Парки та місця для дозвілля громадян	МР	МР
Забудова та благоустрій території	МР	МР
Автошляхи загальнодержавного значення	ЦР	ЦР
Автошляхи місцевого значення	МР	МР
Пасажи́рські перевезення	ЦР, МР	МР

Примітки: ЦР – центральний (державний) рівень; МР – місцевий рівень

Джерело: складено на основі [9]

3.2 Вдосконалення формульних розрахунків базової та реверсної дотації. Вважаємо, що нарізла потреба у вдосконаленні формульних



розрахунків базової та реверсної дотації позаяк чинний порядок розрахунку не передбачає можливості здійснення перерахунку обсягу цих трансфертів внаслідок зміни основних показників (наявне населення, внутрішньо переміщені особи, надходження податку на прибуток, ПДФО, індекс інфляції), які можуть відбуватися протягом року, що призводить до недовиконання плану податкових надходжень і отримання необґрунтованого обсягу дотацій. В підсумку це унеможливорює виконання запланованих видатків по конкретній адміністративно-територіальній одиниці.

3.3 Посилення прозорості та відкритості бюджетного процесу на місцевому рівні. Прозорість використання коштів платників податків є найдієвішим антикорупційним інструментом. Підвищенню прозорості та відкритості місцевих бюджетів сприятиме активна участь громади у бюджетному процесі: громадські слухання, обговорення показників місцевих бюджетів, вільний доступ до бюджетних індикаторів, щоквартальне деталізоване оприлюднення виконання планових показників бюджету тощо. Пряме втручання громадян в прийняття фінансових рішень на рівні адміністративно-територіальних утворень можливе у випадку запровадження бюджету участі, якому, на нашу думку, не існує альтернативи.

3.4 Вдосконалення системи соціальної підтримки населення. Всупереч принципу субсидіарності негативна практика передачі фінансування пільг та гарантій на місцевий рівень, яка спостерігається впродовж останніх років, обумовлює потребу запровадження адресності та фінансової оцінки соціальних пільг. Позаяк значна частина пільг, гарантованих державою, передається на місцевий рівень без підкріплених засобів фінансування, то це тягне за собою розбалансування бюджетів та відволікання власних фінансових ресурсів на фінансування цих пільг, замість реалізації розвиткових проектів. Іноді складається ситуація, коли в силу своєї фінансової неспроможності місцеві громади не в змозі реалізувати в повній мірі гарантовані державою соціальні зобов'язання. Тож запровадження адресної допомоги сприятиме підвищенню ефективності використання

бюджетних коштів та забезпеченню принципу соціальної справедливості при наданні послуг пільговим категоріям громадян.

5 Розвиток інфраструктури регіонів, нарощення інвестиційного потенціалу, що супроводжуються поглибленням фінансової децентралізації, спонукають регіональні органи влади до пошуку додаткових джерел фінансування власного розвитку. Такими джерелами можуть бути місцеві запозичення, які здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення територіальних громад міст [67]. Інакше кажучи, місцеві запозичення - це альтернативне джерело фінансування програм розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Слід наголосити, що ринок місцевих запозичень в Україні знаходиться на етапі свого становлення, в той час як в ринкових економіках використання боргових інструментів (до яких відносять місцеві позики) та прямі залучення кредитних ресурсів для реалізації стратегій розвитку, набули широкого застосування, та є вагомим інструментом фінансування розвитку регіонів. За умови ефективного управління, місцеві запозичення дозволяють приймати децентралізовані рішення у сфері фінансування місцевих інвестицій, мобілізувати додаткові ресурси для задоволення потреб у фінансуванні капітальних видатків тощо.

В умовах реалізації бюджетної політики, орієнтованої на громаду, подальший розвиток ринку місцевих запозичень та ефективне управління місцевим боргом сприятимуть:

а) покращенню інвестиційного клімату регіону, що здатне викликати підвищення зацікавленості з боку як вітчизняних, так і зарубіжних інвесторів до проектів, які реалізуються місцевою владою;

б) зростанню кредитного рейтингу регіону.

Проведення виваженої політики управління місцевим боргом дає

можливість регіону залучати не лише додаткові фінансові ресурси, але й належним чином забезпечувати їх погашення та обслуговування, що позитивно впливатиме на рівень довіри з боку інвесторів. Оскільки запозичення формують кредитну історію муніципалітетів, то встановлення належного рівня кредитного рейтингу здатне забезпечити ліквідність боргових інструментів та, як наслідок, гарантувати в майбутньому можливість залучення більш дешевих та довгих фінансових ресурсів;

в) фінансування конкретних виробничих проектів за рахунок місцевих запозичень дозволяє не лише прямо впливати на зайнятість і доходи населення регіону та зростання податкових надходжень, але й за рахунок рівня надійності та ліквідності муніципальних цінних паперів забезпечувати залучення додаткових інвестицій у промисловість регіону.

З метою перетворення місцевих запозичень на вагомий інструмент фінансування регіонального розвитку доцільно здійснювати випуск муніципальних цінних паперів під високоприбуткові проекти розвитку, залучені фінансові ресурси спрямовувати винятково на інвестиційні цілі. Наповненню місцевих бюджетів сприятиме запровадження інституту спільного інвестування на регіональному рівні.

Слід зазначити, що муніципальні запозичення здійснюються із загальною метою – вирішення місцевих проблем, і, як наслідок, забезпечення розвитку регіону. Тому, самі по собі такі запозичення не є високодохідними та над привабливими для потенційних інвесторів, але для громади міст здійснення муніципальних запозичень та ефективне управління місцевим боргом органами місцевої влади дозволить стимулювати інвестиційну та інноваційну діяльність в регіоні, фінансувати соціальну сферу, вирішувати проблеми інфраструктури міста, створювати нові робочі місця тощо, що, в кінцевому варіанті, призведе до економічного росту регіону.

Таким чином, розроблені пропозиції щодо удосконалення бюджетної політики в сфері доходів, видатків та міжбюджетних відносин дадуть змогу усунути низку деструктивних чинників гальмування перебігу реформи

фінансової децентралізації та сприятимуть зростанню фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування, а відтак дозволять бюджетній політиці стати дієвим інструментом забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів України.

### Висновки за розділом 3

Вивчення проблемних питань та перспективних напрямів реалізації бюджетної політики України дозволило сформулювати такі висновки. Доведено, що продовжуючи політику переважного фінансування соціальних видатків Уряд України гальмує процеси відновлення економіки та подальший розвиток суспільства. Обґрунтовано, що приборкання інфляції, ефективне управління дефіцитом державного бюджету та державним боргом з одночасним збільшенням інвестицій та інновацій, модернізація виробничих фондів та створення умов для відновлення фінансової спроможності підприємств та регіонів позитивно вплине на економічний стан держави й сформує умови для макрофінансової стабілізації. Запропоновано для збалансування бюджетної системи розмежовувати повноваження між усіма рівнями влади за витратною частиною. Запропоновано спрямовувати бюджетні кошти на фінансування державних інноваційно-інвестиційних програм, від реалізації яких буде найбільший соціально-економічний ефект.

Запропоновано продовження запровадження фіскальних правил в Україні, зокрема, правила бюджетного балансу, що передбачає обмеження можливості необґрунтованого збільшення обсягів державних видатків протягом бюджетного періоду, та правила боргу, в частині використання державних запозичень здебільшого на інвестиції, а не на фінансування поточних видатків. Доведено, що необхідною умовою ефективної фіскальної консолідації є визначення та дотримання бюджетних обмежень, які

передбачають встановлення граничних розмірів видатків, бюджетного дефіциту та розмірів державного боргу, що дозволить збалансувати публічні фінанси та підвищить роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні ефективної бюджетної політики.

Визначено, що для вдосконалення бюджетної політики на регіональному рівні в умовах фінансової децентралізації необхідно: вдосконалення адміністрування податку на доходи фізичних осіб та майнового податку, перехід на середньострокове бюджетне планування; інвентаризація державних цільових програм та приведення їх у відповідність до наявних фінансових ресурсів, запровадження постійного моніторингу ефективності використання бюджетних коштів та діяльності головних розпорядників і розпорядників нижчого рівня; чіткий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; в частині вдосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетної політики слід посилити прозорість та відкритість бюджетного процесу на місцевому рівні, вдосконалити систему соціальної підтримки населення.

## ВИСНОВКИ

Розвиток суспільства та стратегічні прагнення України до рівноправного партнерства у європейському співтоваристві зумовлюють посилення уваги до обґрунтованості та ефективності бюджетної політики. Побудова та здійснення такої політики має відповідати як тактичним завданням, так і довгостроковим перспективам соціально-економічного розвитку країни.

1 Проведений аналіз наукових підходів щодо сутності бюджетної політики свідчить про наявність різноманітних поглядів на економічний зміст цієї дефініції. Обґрунтовано, що зміст бюджетної політики необхідно розглядати у вузькому (як ефективний макроекономічний інструмент держави, спрямований на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і України в цілому) і широкому сенсі (як важливу складову системи державного регулювання, що представляє собою комплекс цілеспрямованих дій органів державної та місцевої влади в галузі управління бюджетним процесом спрямованим на раціональну та ефективну мобілізацію, розподіл і використання бюджетних ресурсів з метою забезпечення соціально-економічного розвитку країни в цілому та її регіонів).

2 У процесі дослідження обґрунтовано, що бюджетна політика держави реалізується через фінансові механізми (сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів та інструментів формування і використання бюджетних коштів у цілях забезпечення соціально-економічного розвитку), функціональна структура яких, у тому числі, визначається рівнем розвитку бюджетних відносин. Запропоновано принципи, на яких має базуватися процес побудови ефективної й обґрунтованої бюджетної політики держави. Визначено, що з теоретичних позицій відповідні принципи розширюють наукові погляди створення ефективної бюджетної політики держави, а з практичних позицій – сприяють формуванню і реалізації ефективної

бюджетної політики на рівні регіонів і країни в цілому.

3 Доведено, що зміст бюджетної політики та її вплив на соціально-економічний розвиток регіонів слід розглядати в форматі суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків державної бюджетної політики та соціально-економічного розвитку територій. Обґрунтовано, що бюджетна політика держави повинна бути забезпечувальною складовою виконання середньо- та довгострокових програм розвитку регіонів (причому в довгостроковому періоді цілі бюджетної політики повинні узгоджуватися із державною бюджетною політикою), сприяти підвищенню рівня їх фінансової самодостатності, покращенню інвестиційного та підприємницького клімату, а відтак, і підвищенню конкурентоспроможності. Визначено, що бюджетна політика регіону повинна враховувати його специфіку, реальні економічні і фінансові можливості.

4 Оцінка дисбалансів бюджетної системи України дозволила виявити низку проблем, які актуалізували питання забезпечення бюджетної безпеки держави, зокрема: високий рівень централізації бюджетних коштів та низька частка власних фінансових ресурсів у доходах місцевих бюджетів; недосконалість системи організації міжбюджетних відносин, що не сприяє фінансовій самостійності регіонів та є значним навантаженням на видаткову частину державного бюджету; неефективність структури видатків бюджету, що полягає у незначній частині видатків інвестиційно-інноваційного спрямування; надмірне боргове навантаження та зростання частки видатків державного бюджету на обслуговування державного боргу.

5 Доведено, що для місцевих бюджетів характерна переважно соціальна спрямованість, адже значна кількість повноважень передається на місцевий рівень з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання відповідно до принципу субсидіарності. Враховуючи порівняно низьку частку капітальних видатків у структурі видаткової частини місцевих бюджетів доведено доцільність стимулювання інвестиційних процесів на регіональному рівні. Доведено необхідність поетапного реформування

місцевих бюджетів в рамках розмежування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, що має відбуватися зі збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому і у взаємозв'язку з проведенням реформ в галузях бюджетної сфери та інших сферах діяльності.

6 На основі наукових напрацювань вітчизняних учених та з урахуванням сучасних особливостей реалізації бюджетної політики, запропоновано методичний підхід для оцінки її ефективності. За результатами оцінки ефективності бюджетної політики України за 2009-2018 роки виявлено розрахункове значення інтегрального показника в межах 0,25 – 0,28, що відповідає низькому рівню ефективності бюджетної політики держави та потребує пошуку шляхів удосконалення бюджетної політики у напрямі посилення фінансової децентралізації. Обґрунтовано, що розв'язання проблем реалізації ефективної бюджетної політики сьогодні лежить в площині забезпечення ефективного управління бюджетними коштами в умовах суттєвих ресурсних обмежень на напрямках як споживання, так і розвитку економіки.

7 Виявлено актуальні проблеми функціонування бюджетної системи, які залишаються невирішеними, зокрема: нерозв'язаність питання щодо підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету, неурегульованість фінансових потоків між державним бюджетом та державними позабюджетними фондами, відсутність достатніх обмежень щодо значень основних параметрів боргової політики уряду, значну неузгодженість бюджетної та податкової систем. Обґрунтовано, що в окресленій ситуації важливим заходом щодо удосконалення процесу реалізації бюджетної політики України є прийняття та дотримання бюджетних правил – кількісних обмежень на бюджетні параметри. Це допоможе збільшити адаптаційні можливості економіки до зовнішніх шоків.

8 Доведено необхідність продовження розвитку в Україні заходів фінансової консолідації як антикризової стратегії бюджетної політики, які практикуються у країнах Європейського Союзу та інших зарубіжних країнах,



котрі мали б обов'язковий характер стосовно як складання бюджету, так і його виконання. Рекомендовано запровадження чітких національних фінансальних правил, що ґрунтуються на стандартах Європейського Союзу у сфері публічних фінансів, а також на зарубіжному досвіді застосування таких правил, але обов'язково з урахуванням специфіки сучасного соціально-економічного стану України.

9 Активізація бюджетної політики на регіональному рівні потребує врахування комплексу заходів, що мають системний характер та здатні стимулювати соціально-економічний розвиток регіонів України. В роботі визначено напрями та обґрунтовано реальні засоби вдосконалення бюджетної політики на регіональному рівні у сфері доходів, видатків, міжбюджетних відносин, інституційного забезпечення та місцевих запозичень, реалізація яких сприятиме удосконаленню бюджетної політики України та, як наслідок, покращенню рівня соціально-економічного розвитку держави та її регіонів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : [монографія] / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; [наук. ред. В.С. Кравців]. – Львів, 2016. – 264 с.
2. Андерсен К. Переосмысление экономики в изменившемся мире / Камилла Андерсен // Финансы и развитие. – 2015. – № 6. – С.50-52.
3. База даних Економічного огляду // ОЕСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/document>
4. Бауманн Е. Стандарти Європейського Союзу у сфері державних фінансів / Е. Бауманн // Фінанси України. – 2016. – № 12. – С. 21-32.
5. Борисов А. Б. Большой энциклопедический словарь / А. Б. Борисов. – Москва : Книжный мир, 2001. – 895 с.
6. Боровик П.М. Вітчизняна практика та зарубіжний досвід бюджетних відносин на рівні місцевих бюджетів / П.М. Боровик, О.В. Ролінський, К.М. Мазур // Облік і фінанси. – 2015. – № 1(67). – С. 51-57.
7. Булгакова С. Бюджетна політика держави / С. Булгакова, Л. Єрмошенко // Вісник КНТЕУ. – 2015. – № 1. – С. 47-60.
8. Буряченко А. Є. Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин / А. Є. Буряченко // Фінанси України. — 2014. – № 2. – С. 17-27.
9. Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс] : від 8 липня 2010 р. №2456-VI : станом на 19 трав. 2011 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
10. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2012 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – Київ, 2013. – 73 с.

11. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська. – Київ, 2011. – 96 с.
12. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – Київ, 2014. – 80 с.
13. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – Київ, 2017. – 78 с.
14. Василик О. Д. Бюджетна система України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – Київ : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
15. Виговська Н.Г. Бюджетна політика в умовах реформування системи місцевих фінансів / Н.Г. Виговська // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2015. – №3. – С. 6-9.
16. Видатки Зведеного бюджету України / Звіт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.
17. Возняк Г. В. Бюджетна політика та її вплив на економічний розвиток регіону: теоретичні аспекти / Г. В. Возняк // Бізнес Інформ. - 2016. - № 9. - С. 25-32.
18. Гайдар Е. Государственная нагрузка на экономику / Е. Гайдар // Вопросы экономики. – 2014. – № 9. – С. 4 – 23.
19. Гнидюк І.В. Шляхи децентралізації влади України на основі досвіду європейських країн / І.В. Гнидюк// Часопис економічних реформ. – 2015. – № 1(17). – С. 6-14.
20. Горбач Д. Як уряди перетворюють бюджетний пасок на зашморг [Електронний ресурс] / Д. Горбач, В. Кузик. // Дзеркало тижня. Україна. – 2015. – №5. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/yakuryadiperetvoryuyutbyudzhetniy-pasok-na->

zashmorg. - Назва з екрану. – Дата публікації: 15.02.2015. – Дата перегляду: 17.09.2019.

21. Грицюк Т. В. Налогово-бюджетная політика как інструмент макроекономического регулирования / Т. В. Грицюк // Финансы и кредит. – 2014. – № 13. – С. 42–54.

22. Гуменюк В. Продуктивні сили: місце і роль у системі економічної науки та суспільного поступу / В. Гуменюк // Продуктивні сили України : науково-теоретичний економічний журнал / Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – Київ : РВПС України НАН України, 2016. - № 3(4).- 173 с.

23. Дехтяр Н. А. Порівняльна характеристика принципів реалізації бюджетної політики країн ЄС та України в частині формування державних видатків / І. М. Боярко, О. В. Дейнека, Н. А. Дехтяр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.business-inform.net/pdf/2016/8\\_0/45\\_50.pdf](http://www.business-inform.net/pdf/2016/8_0/45_50.pdf).

24. Децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://antikor.com.ua/articles/30924-detsentralizatsija\\_dosvid\\_efektivnoji\\_reformi\\_slovachchini\\_dlja\\_ukrajini](http://antikor.com.ua/articles/30924-detsentralizatsija_dosvid_efektivnoji_reformi_slovachchini_dlja_ukrajini).

25. Дишлева А. М. Антикризова бюджетна політика України у контексті зарубіжного досвіду / А. М. Дишлева // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — 2015. — № 119. — С. 22 – 25.

26. Дишлева А. М. Бюджетна політика в умовах циклічного розвитку економіки / А. М. Дишлева // Наукові праці НДФІ. — 2016. — № 3 (52). — С. 59-67.

27. Длугопольський О.В. Досвід США, Канади та Японії у застосуванні механізму фіскальної консолідації / О.В. Длугопольський // Економіка: реалії часу. – 2015. – № 4. – С. 167-173.

28. Длугопольський О.В. Фіскальна консолідація як реакція на світову фінансово-економічну кризу: особливості застосування правил і норм у країнах Європейського Союзу та Латинської Америки / О.В. Длугопольський // Наукові записки. – 2015. - № 23. – С. 26-38.

29. Длугопольський О.В. Фіскальна консолідація як реакція на світову фінансово-економічну кризу: особливості застосування правил і норм у країнах Європейського Союзу та Латинської Америки / О.В. Длугопольський // Наукові записки. – 2016. - № 23. – С. 26-38.
30. Еволюція фінансової системи ЄС: виклики та перспективи для України». Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Текст. дані. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1671>. - Назва з екрану. – Дата публікації: 12.12.2016. – Дата перегляду: 17.07.2019.
31. Європейська Хартія про місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
32. Засади формування бюджетної політики держави : наук. монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков та інші; за наук. ред. д.е.н., проф. М. М. Єрмошенка. – Київ : НАУ, 2015. – 284 с.
33. Иванова Н. Г. Региональная бюджетная политика: теория, законодательство, практика / Н. Г. Иванова. – СПб. : СПб ГУЭФ, 2015. – 167 с.
34. Илларионов А. Размеры государства и экономический рост / А. Илларионов, Н. Пивоварова // Вопросы экономики. – 2016. – № 9. – С. 18 – 45.
35. Исследование открытости бюджета 2018 Украина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://icps.com.ua/pub/files/81/9/OBI2018-UkraineCS-Russian.pdf>.
36. Інфографіка: держборг єврозони продовжує бити рекорди [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forbes.ua/ua/nation/1369986-infografika-derzhborg-evrozoni-prodovzhue-biti-rekordi>.
37. Казаков А. П. Экономика (Микро-, макро- и прикладная экономика) / А. П. Казаков, Н. В. Минаева. – Москва : ЦИППК АП, 1996. – 392 с.
38. Ковалева Т.М. Бюджетная политика современной России и её реализация на субфедеральном уровне: автореферат диссертации на получения науч. степ. д-ра. эконом. наук: спец. 08.00.10 «Финансы, денежное

обращение и кредит» / Т.М. Ковалёва. — Саратов: Саратовский государственный университет, 2013. — 41с.

39. Ковальова Т. М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации / Т. М. Ковальова, С. В. Барулин. — 2-е изд. — М. : Кнорус, 2014. — 208 с.

40. Козоріз А.В. Зарубіжний досвід середньострокового бюджетного планування у контексті його застосування в Україні [Електронний ресурс] / А. В. Козоріз. — Текст. дані. — Режим доступу: [http://ecofin.org.ua/srednesrok\\_zh/](http://ecofin.org.ua/srednesrok_zh/). — Назва з екрану. — Дата публікації: 12.01.2015. — Дата перегляду: 17.07.2019.

41. Кудряшов В.П. Стійкість державних фінансів / В. П. Кудряшов // Економіка України. — 2017. — № 10. — С. 54-67.

42. Лазебник Л. Л. Сутність та компоненти фінансової політики / Л. Л. Лазебник // Фінанси України. — 2016. — № 1. — С. 66-74.

43. Лисяк Л. В. Бюджетна політика в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л.В. Лисяк. — Київ: НДФІ, 2018. — 600 с.

44. Лисяк Л. В. Практика фінансових реформ та розвиток бюджетної політики в Україні / Л.В. Лисяк // Науковий вісник ЧДІЕУ. — 2016. — № 1 (9). — С. 149-154.

45. Лисяк Л. Концептуальні засади бюджетної політики у сфері державних видатків / Л. Лисяк // Формування ринкової економіки в Україні. — 2015. — Вип.19. — С. 358 – 364.

46. Лютий І. О. Бюджетна політика і стабільність соціально-економічного розвитку України / І. О. Лютий, Л. М. Демиденко // Фінанси України. — 2016. — № 10. — С. 3–13.

47. Малий С. Україна і Європа: зарплати і пенсії [Електронний ресурс] / С. Малий. — Режим доступу : [http:// www.polpravozhit.kiev.ua/2015/10/blog-post\\_7153.html](http://www.polpravozhit.kiev.ua/2015/10/blog-post_7153.html).

48. Мельникова В. І. Національна економіка : навч. посіб. /

- В. І. Мельникова, О. П. Мельникова, Т. В. Сідлярук, І. Ю. Тур, Г. М. Шведова. – Київ : Центр навчальної літератури, 2015. – 248 с.
49. Міжнародний валютний фонд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/yearbook/2018/gfsy08.pdf>
50. Михайленко С. В. Актуальні проблеми розвитку бюджетного менеджменту як науки і мистецтва [Текст] / С. В. Михайленко // Актуальні проблеми економіки. – 2017. - №1 (115). – С. 178 – 183.
51. Мочерний С. В. Економічний енциклопедичний словник : у 3 томах / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устинко, С. І. Юрій ; за заг. ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – Т. 1. – 616 с.
52. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання: аналітична доповідь / [Молдован О.О. Жаліло Я.А. Шевченко О.В.]; за ред. Я.А. Жаліла. – Київ: НІСД, 2015. – 35 с.
53. Огонь Г. Доходи бюджету України: теорія та практика : монографія / Ц. Г. Огонь. – Київ : КНТЕУ, 2003. – 580 с.
54. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/>. – Назва з екрану. – Дата перегляду: 22.08.2019.
55. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI : станом на 1 січ. 2019 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2684-14>. – Назва з екрана. – Дата перегляду: 10.08.2019.
56. Реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Текст. дані. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/2020>. – Назва з екрану. – Дата публікації: 18.01.2018. – Дата перегляду: 20.09.2019.
57. Рибак С. Бюджетна стратегія: українські реалії та зарубіжний досвід // Економіка України. – 2017. – № 8. – С. 40–45.
58. Самуельсон П. Макроекономіка: пер. з англ. / П. Самуельсон, В. Нордгауз. – Київ: Основи, 1995. – 544 с.

59. Селищев А. С. Фіскальний федералізм та перспективи його адаптації до українських реалій / А.С.Селищев // Світ фінансів. Науковий журнал Тернопільського національного економічного університету. – Тернопіль, ТНЕУ. – 2014. – Випуск 1. – С. 76-88.
60. Сергієнко Л.К. Теоретичні основи формування національної бюджетної політики України / Л. К. Сергієнко // Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В.О.Сухомлинського. – 2015. – Випуск 7. – С. 738-742.
61. Словник сучасної економічної теорії Макміллана / За ред. Д. Пірса ; пер. з англ. – Київ : АртЕК, 2011. – 640 с.
62. Соколовська А.М. Податкова політика в Україні: особливості та уроки на перспективу / А.М. Соколовська // Фінанси України. – 2015. – № 4. – С.24 – 37.
63. Стан української економіки та необхідні заходи для її стабілізації [Електронний ресурс]. – Текст. дані. - Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>. – Назва з екрану. – Дата публікації: 17.02.2015. – Дата перегляду: 30.10.2019.
64. Суторміна В. М. Держава-податки-бізнес (Із світового досвіду фіскального регулювання економіки) / В. М. Суторміна, В. М. Федосов, В. Л. Андрущенко. – Київ : Либідь, 1992. – 328 с.
65. Тарасюк М. В. Вимоги до формування бюджетної політики України у посткризовий період / М. В. Тарасюк // Економіка. – 2012. – № 9. – С. 19-21.
66. Усков И. В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине : моногрфия / И. В. Усков. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2014. – 452 с.
67. Усков І.В. Сутність і основні напрями розвитку бюджетної політики на місцевому рівні /І.В. Усков // Економіка АПК. – 2015. – №9. – С. 32-36.
68. Федосов В. М. Бюджетна система : підручник / За наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – Київ : Центр навч. літератури ; Тернопіль: Екон. думка, 2012. – 871 с.



69. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; за наук. ред. В. Федосова. – Київ : КНЕУ, 2002. – 387 с.
70. Фещенко Л.В. Бюджетна система України / Фещенко Л.В., Проноза П.В. – Київ: Кондор, 2016. – 440 с.
71. Финансово-кредитный энциклопедический словарь ; кол. авт. под общ. ред. А. Г. Грязновой. – Москва : Финансы и статистика, 2012. – 1168 с.
72. Финансы: учебник / [М.В. Романовский, О.В. Врублевская, Б.М. Сабанти и др.]. — М.: Юрайт, 2010. — 462 с.
73. Фишер С. Экономика / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. – Москва : Дело, 1997. – 549 с.
74. Фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / [Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін.]. – Київ : НДФІ, 2014. – 712 с.
75. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. / Т. 1: фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / За ред.. чл.-кор. НАН України А.І. Даниленка. – Київ: Фенікс, 2017. – 468 с.
76. Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика в Україні: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку: монографія / [А.І. Даниленко, А.А. Грищенко, В.В. Зимовець та ін.]; за ред.. чл.-кор. НАН України А.І. Даниленка; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – Київ, 2016. – 456 с.
77. Формування і функціонування бюджетної системи України : монографія / [С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та ін.] ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – Київ : Книга, 2015. – 344 с.
78. Фролов С.М. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики у незалежній Україні / С.М. Фролов // Наукові записки. Серія: Історія. – 2016. – № 2. - С. 214-218.
79. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. – Київ: НДФІ, 2015. – 286 с.
80. Юрій С. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи / С. Юрій,

В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2014. – № 4. – С. 7-29.

81. Ярошенко Ф.О. Підвищення ефективності бюджетної політики / Ф.О. Ярошенко // Наукові праці НДФІ. — 2016. — № 6 (29). — С. 9-16.

82. Afonso A., Schuknecht L. and Tanzi V. Public Sector Efficiency: an International Comparison [Електронний ресурс] // ECB Working Paper. – 2003. – № 242. – 37 р. – Режим доступу : <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>

83. Bleaney M. Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation and Growth Over the Long Run / M. Bleaney, N. Gemmell, R. Kneller // Canadian Journal of Economics. – 2001. – Vol. 34. – № 1. – P. 36 – 57.

84. Bloom D. The Effect of Health on Economic Growth: Theory and Evidence / D. Bloom, D. Canning, J. Sevilla // NBER Working Paper №8587. – Cambridge MA, 2001.

85. De Avila D. R., Strauch R. Public Finances and Long-term Growth in Europe – Evidence from a Panel-Data Analysis [Електронний ресурс] // European Central Bank. – Working Paper. – 2003. – № 246. – 50 р. – P. 5.– Режим доступу : <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp246.pdf>

86. ENP countries: balance of payments [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=enpr\\_ecbor](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=enpr_ecbor).

87. ENP countries: Government statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

88. General government deficit/surplus [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00127>.

89. Lin S. A. Y. Government Spending and Economic and Growth / S. A. Y. Lin // Applied Economics. – 1994. – № 26. – P. 83 – 94.

90. Real government expenditures per capita in US \$ PPP (2001 and 2012). OECD National Accounts Statistics (database) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/government-expenditures-per-capita-2012\\_gov\\_glance-2013-graph49-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/government-expenditures-per-capita-2012_gov_glance-2013-graph49-en).

91. Shifting Gears Tackling Challenges on the Road to Fiscal Adjustment [Электронный ресурс] // FISCAL MONITOR. – International Monetary Fund. – April 2011. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/01/fmindex.htm>
92. Structure of general government expenditures (by COFOG function) in Government at a Glance 2013, OECD Publishing [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-21-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-21-en).